David Nicolas Hopmann,
Nanna Mik-Meyer og
Michael Bang Petersen

MAGT

Magt i et forandret Danmark

Magtudredningen 2.0

David Nicolas Hopmann,
Nanna Mik-Meyer og
Michael Bang Petersen

Magt i et forandret Danmark

Magtudredningen 2.0

Magt i et forandret Danmark

Omslag, tilrettelægning og sats:
Camilla Jørgensen, Trefold
Redaktion: Karina Bell Ottosen
Korrekturlæsning: Hans Ørbæk
Denne bog er sat med FS Ostro og Object Sans
E-bogsproduktion: Narayana Press

ISBN 978 87 7597 616 4 (trykt bog)
ISBN 978 87 7597 721 5 (e-pdf)
ISBN 978 87 7597 722 2 (e-pub)
ISBN 978 87 7597 723 9 (lydbog)
ISBN 978 87 7597 874 8 (open access)

Aarhus Universitetsforlag
Helsingforsgade 25, 8200 Aarhus N
unipress@unipress.au.dk
unipress.dk



FAGFÆLLE-
BEDØMT

Indhold

Forord

Magt i et forandret Danmark udspringer af forskningsprojektet Magtudredningen 2.0. Bogen bygger på det indledende arbejde i den nye magtudredning, hvor over 200 forskere gennem oplæg og essays har bidraget til en kortlægning af forandringerne i det danske demokrati.

Bogen undersøger centrale tendenser i det danske samfund siden afslutningen på den første magtudredning ved årtusindeskiftet. Vores respektive faglige baggrunde betyder, at Nanna Mik-Meyer står for kapitlerne 2, 3 og 4, der handler om magt, ulighed og adgang til Danmark. David Nicolas Hopmann står for kapitlerne 5 og 6 om digitalisering af den offentlige samtale og professionalisering af den politiske proces, mens Michael Bang Petersen står for de indledende og afsluttende kapitler samt kapitlerne 7 og 8, der undersøger centralisering og magt i en usikker verden.

Vi vil gerne takke vores skandinaviske rådgivningspanel og den danske følgegruppe til Magtudredningen 2.0 for inspirerende diskussioner samt de to øvrige medlemmer af forskningsledelsen, Anne Skorkjær Binderkrantz og Lene Holm Pedersen, for faglig sparring. Tak til studentermedhjælperne August Eie Albertsen og Erika Ausker for research og hjælp til bogens figurer. Vi har desuden trukket på vores netværk for at kvalificere kapitlerne. Tak til Christoph Ellersgaard, Peter Munk Christiansen, Kira West, Birthe Larsen, Mikkel Rytter, Kim Andersen, Morten Skovsgaard, Hanne Bruun, Eva Mayerhöffer, Torben Nielsen, Helene Helboe Pedersen, Rasmus Brun Pedersen og Asbjørn Sonne Nørgaard. Endelig vil vi gerne takke vores redaktør, Karina Bell Ottosen.

Forfatterne, marts 2025

Kapitel 1

Det danske samfund er forandret

Den 11. marts 1998 var der folketingsvalg i Danmark. Venstre tabte knebent statsministerposten til Socialdemokratiet. Ugen efter, den 17. marts, trådte Uffe Ellemann-Jensen tilbage som formand for Venstre efter 14 år på posten. Nyheden blev dækket i tv, i radioen og i alle aviser næste morgen. Selve meldingen kom om aftenen på et pressemøde på Christiansborg, og tidspunktet var ikke tilfældigt. *B.T.* rapporterede dagen derpå, at Uffe Ellemann-Jensen "selvfølgelig [var] selvbevidst og moderne nok til at time sin afgang med TV-avisen og Nyhederne".[1] I 1998 satte man dagsordenen, hvis man kom igennem til aftenudsendelserne på de to større tv-stationer, TV 2 og DR.

25 år senere, den 23. oktober 2023, gjorde hans søn, Jakob Ellemann-Jensen, det samme. Han trådte også tilbage som formand for Venstre på et pressemøde på Christiansborg. Men de to begivenheder er alligevel forskellige. Pressemødet i 2023 lå ikke om aftenen, men om morgenen kl. 8.00. Når det ikke blev timet med aftennyhederne, er det, fordi den timing var blevet ligegyldig. Nyheden kom ud med det samme som breaking news på mediernes hjemmesider og via TV 2 News' live-rapportering. Umiddelbart efter pressemødet skete der også noget andet her et kvart århundrede senere. Kl. 10.16 lagde Jakob Ellemann-Jensen et langt opslag ud på Facebook, hvor han begrundede og forklarede sin beslutning. Over 4.200 danskere reagerede på opslaget med likes og andre reaktio-

ner, og 800 skrev en kommentar, heriblandt folketingskolleger fra en lang række partier. I 2023 handlede det betydeligt mindre om at nå igennem nåleøjet til de store tv-stationers aftenudsendelser, når den politiske dagsorden skulle sættes.

Der er sket en forandring i den måde, politisk kommunikation produceres, spredes og forbruges på. Det er de to begivenheder med 25 års mellemrum et eksempel på. Ved årtusindeskiftet var borgernes primære kilder til nyheder tv, radio og aviser. Nyhederne kom på fastlagte tidspunkter. Avisen om morgenen eller eftermiddagen, den store radioavis kl. 12.00 midt på dagen, og de store nyhedsudsendelser på tv om aftenen. I dag er der kommet flere nyhedskilder, der løbende opdaterer om de seneste udviklinger, f.eks. får 60 % af danskerne nyheder via sociale platforme flere gange ugentligt.[2] Det betyder sammen med løbende opdateringer på nyhedshjemmesider og kommentering på tv, at nyhedsbilledet er under kontinuerlig forandring.

Informationslandskabet har ændret sig, og samtidig har politikerne oprustet på kommunikationsfronten. Partierne og ministrene har hyret flere og flere rådgivere til at hjælpe med kommunikation. Da Uffe Ellemann-Jensen var udenrigsminister fra 1982 til 1993, havde ministeriet ingen politisk ansatte rådgivere. I perioden op til sin fratræden havde Jakob Ellemann-Jensen tre. En lignende udvikling ses overalt i samfundet, uanset om det drejer sig om stat, kommune, interesseorganisationer eller andre samfundsaktører.

På den måde er der sket en forandring i dansk politik siden årtusindeskiftet. Der investeres mere – både tid og penge – i kommunikation end før. Kommunikation anses som en ressource, der skal plejes og forbedres, hvis man skal lykkes med at påvirke den måde, som andre tænker, taler og handler på. Kommunikation er vigtigt, hvis man vil have magt. Det gælder både magt til at føre politik igennem og magt til at sikre sit eftermæle som afgående partiformand.

Udredninger af magten

1998 var ikke blot året, hvor Uffe Ellemann-Jensen trak sig

som formand for Venstre. Det var også det år, hvor den første magtudredning i Danmarks historie begyndte sit arbejde. Magtudredninger er et nordisk fænomen, hvor folkevalgte politikere i Sverige, Norge og Danmark gennem årene har udstyret en gruppe uafhængige forskere med ressourcer til at se demokratiet efter i sømmene.

Opgaven for den første danske magtudredning i 1998 var at gennemføre en analyse af det danske folkestyre ved overgangen til det 21. århundrede. Fem år efter blev projektets slutrapport i 2003 præsenteret for politikere, medier og offentligheden. Den første magtudredning påpegede en række udfordringer. Særligt i forhold til økonomiske, etniske og kønsmæssige skel i Danmark og i forhold til massemediernes stigende betydning for politik med de kaotiske beslutningsprocesser, de skaber. Men der var også positive konklusioner. I den afsluttende rapport lød det:

> De konklusioner, der er draget i denne gennemgang af magt- og demokratibalancen i Danmark ved overgangen til det 21. århundrede og af de ændringer, der er sket i den foregående periode, har været relativt positive. Det er faktisk gået overraskende godt. Der er fortsat demokratisk vitalitet i den danske befolkning og betydelig demokratisk robusthed i de politiske institutioner.[3]

Over 20 år efter den første magtudredning skal magten igen udredes i Danmark. Når Folketinget har truffet den beslutning, er det, fordi ”folkestyrets vilkår ændrer sig løbende med samfundsudviklingen”, som der står i den nye magtudrednings aftaletekst. Der er forhold, der i dag er de samme som ved årtusindeskiftet, men vi lever på mange måder i et andet samfund, og verden omkring os er forandret.

I nærværende bog beskriver vi de grundlæggende samfundsændringer, der er sket siden årtusindeskiftet. Vi bruger magt som målestok til at vurdere disse forandringer. Vi undersøger dermed, hvilke samfundsforandringer der har æn-

dret betingelserne for politisk magt i Danmark. Politisk magt skal her forstås i bred forstand. Det er ikke kun politikerne på Christiansborg, der påvirker fordelingen af goder i det danske samfund. Det gør medier, erhvervsliv, interesseorganisationer og mange andre også.

Et mere ulige samfund med mere snævre grænser

Siden den første magtudredning omkring årtusindeskiftet har Danmark ændret sig på flere måder. Vi har oplevet en økonomisk vækst, men væksten er ikke fordelt ligeligt. Den første magtudredning understregede, at Danmark sammenlignet med andre lande var præget af lighed, og det er en fortælling, der stadig fremhæves som særlig for Danmark. Siden årtusindeskiftet er uligheden imidlertid vokset markant. Magt og ulighed er tæt forbundne. Ulighed handler ikke kun om økonomiske forskelle, men også om ulige deltagelse og muligheder for at påvirke beslutninger og sætte dagsordener. Når velstand koncentreres, ændres magtforholdene, så nogle grupper dominerer, mens andre sættes uden for indflydelse.

Politikere, der ønsker genvalg, kan være motiverede til at indrette deres politik, så de får flere vælgere. Små og økonomisk svage vælgergrupper kan dermed have svært ved at mobilisere en større opbakning til ændringer, der kan gavne deres livsvilkår, mens store og økonomisk stærke vælgergrupper måske nemmere kan skaffe opbakning, der gavner deres situation. Den mekanisme er selvforstærkende og kan gøre ulighed til en central dynamik i magtens fordeling.

Siden årtusindeskiftet er der også sket ændringer i forhold til, hvem der har adgang til det danske samfund. Danmark er på ene side blevet mere præget af kulturel mangfoldighed, men på den anden side er det blevet sværere for indvandrere at få ophold i Danmark og for herboende indvandrere at få statsborgerskab. Flygtninge- og indvandrerpolitikken har haft stor opmærksomhed i snart mange årtier, og den første magtudredning havde også fokus på flygtningeområdet. Men i perioden siden er der sket en række væsentlige stramninger for at reducere antallet af ikkevestlige flygtninge, migranter

og familiesammenførte. Stramningerne har udløst en diskussion om, hvad det vil sige at være dansk. Det er dog ikke kun i Danmark, at ikkevestlige flygtninge og indvandrere har haft stor politisk bevågenhed. Det samme ser vi i resten af Europa.

Et mere digitaliseret Danmark

Digitalisering er et område, hvor der også er sket store ændringer. Facebook blev først lanceret i 2004, året efter at slutrapporten på den første magtudredning var skrevet. Facebook, Instagram, X og alle de andre sociale platforme og borgernes og politikernes trang til at hoppe med på de digitale bølger har været med til at skabe et samfund, hvor information og kommunikation er til stede alle vegne og i konstant forandring. Den enkelte borger har fået mulighed for at producere kommunikation på diverse sociale platforme, som potentielt kan nå både politikere og medborgere. Medierne producerer løbende flere nyhedshistorier til deres hjemmesider. Politikerne bruger mere tid end nogensinde før på både gamle medier og de sociale platforme, og ministrene, som er de mest magtfulde politikere, får i stigende grad hjælp til kommunikation af særlige rådgivere ansat til bl.a. det formål.

Digitaliseringen har gennemgribende påvirket den måde, vi skaffer information på, og den måde, vi kommunikerer på. Offentlige arbejdspladser, virksomheder og interesseorganisationer har investeret massivt i kommunikation bl.a. ved at ansætte flere kommunikationsfolk. Derudover er der kommet en lang række nye aktører til. Tænketanke, professionelle lobbybureauer og virksomheder spiller ind i den offentlige debat i et omfang, som ikke var tilfældet ved årtusindeskiftet. Der er i dag mange flere, som dyster om at få magten over den offentlige samtale.

Men digitaliseringen har også skabt nye grupper af udsatte. De danske politikere har besluttet, at Danmark skal være et af de mest digitaliserede lande i verden, og det mål er nået. I dag er den primære kontakt mellem stat og borger digital. Man kan f.eks. sjældent møde op på Borgerservice uden at have booket tid først med sit MitID. Det kræver en befolkning

med digitale færdigheder og tilhørende udstyr som computere og mobiltelefoner, og de, som ikke råder over det, risikerer at blive hægtet af.

Et mere centraliseret Danmark

Digitaliseringen har skabt en mere uforudsigelig offentlig samtale med flere aktører og på nye platforme. Samtidig ser vi modsatrettede tendenser i forhold til, hvem der i sidste ende træffer de politiske beslutninger. Siden den første magtudredning er der tegn på, at den politiske magt til at træffe beslutninger er blevet mere centraliseret. Det gælder på Christiansborg, hvor undersøgelser viser, at folketingspolitikere i højere grad bøjer sig for partiledelserne, og at regeringstoppen i højere grad har koordineret den politik, som de enkelte ministre udfører. Undersøgelserne peger også på, at regeringerne på grund af den øgede kompleksitet i lovene i stigende grad tilrettelægger lovgivningen igennem mere lukkede forhandlingsforløb i form af politiske forlig.

Uden for Christiansborg er magten også blevet mere centraliseret. En række vigtige samfundsgrupper er siden årtusindeskiftet blevet samlet i større og færre organisationer. De store arbejdsmarkedsgiganter som Dansk Erhverv og fagforeningsforbundet FH er f.eks. blevet skabt. Med strukturreformen i 2007 så vi også tendensen med større og mere centrale enheder, da antallet af kommuner blev kraftigt reduceret fra 271 til 98. Og endelig ses centraliseringstendensen i selve den danske økonomi. I 1990'erne var dansk økonomi præget af små og mellemstore virksomheder, i dag er nogle få store internationale giganter blevet afgørende for bruttonationalproduktet (BNP).

En mere usikker verden

Vi kan bedst forstå samfundsforandringer i Danmark ved også at se ud over landets grænser. Der er sket afgørende udviklinger internationalt, der har ændret på vilkårene for magten herhjemme. Den første magtudredning blev skrevet i lyset af Den Kolde Krigs afslutning i 1991 med Sovjetunionens opløs-

ning. Det var derfor naturligt, at dele af den var holdt i en optimistisk tone, for optimismen var at spore i hele den vestlige verden. I dag er tonen forandret. Det såkaldte Zilmer-udvalg, der blev nedsat i 2020, og som havde til opgave at analysere udfordringerne for Danmarks forsvar frem til 2035, konstaterer nøgternt i sin rapport, at der for nutidens børn og unge tegner sig en mere dyster fremtid.[4]

Magten til at påvirke verden er skubbet fra Europa i retning af et mere truende Rusland, et stærkere Kina og mere usikre alliancepartnere. Samtidig står alvoren om globale udfordringer i form af migration, pandemier og klimaforandring mere klart for befolkninger i dag end ved årtusindeskiftet. Det er globale udfordringer, der betyder, at vi i dag i mindre grad selv kan afgøre vores skæbne, end vi oplevede at kunne tidligere. Danmark kan simpelthen ikke løse de pågældende udfordringer alene.

Vi har også i stigende grad mistet magten over rammerne for den offentlige samtale. Det indhold, vi møder på de sociale platforme, og når vi søger på nettet, er påvirket af, hvordan sociale platforme og søgemaskiner programmeres. Det besluttes af en lille skare af pengestærke internationale techgiganter, der er fokuseret på økonomisk profit. Som konsekvens har Danmark i stigende grad søgt indflydelse i det større og stærkere EU, der derfor spiller en vigtigere rolle for den lovgivning, der vedtages i Danmark på bl.a. dette område.

Magten i det 21. århundrede

Ud fra et snævert demokratibegreb handler demokrati om at sikre borgernes ret til selv at vælge dem, der leder samfundet, igennem fair og frie valg og om udbredt beskyttelse af politiske rettigheder.[5] I et bredere perspektiv handler demokrati også om at inddrage borgerne, skabe en fælles offentlig samtale og træffe beslutninger, der løser borgernes problemer.[6] Dermed handler demokrati også om at fordele og udøve magt. I et demokrati fordeles magt mere ligeligt end i mange andre styreformer, og når magt udøves, er den mere begrænset af grundlæggende rettigheder, og den afhænger af, at befolknin-

gen frivilligt anerkender magten som legitim. Den magt, som de folkevalgte og andre magthavere besidder, har de fået, fordi befolkningen har deltaget i demokratiske processer. Når vi skal forstå demokratiet, må vi med andre ord forstå, hvordan magten skabes, fordeles og udøves.

Med bogen ønsker vi at indlede samtalen om, hvordan samfundsforandringerne i Danmark har påvirket den politiske magts vilkår. Har den måde, man udøver magt på, ændret sig, og er der opstået nye måder at påvirke politiske beslutninger på? Hvilke økonomiske, kulturelle og sociale aspekter har påvirket magten? Vores tese er, at centrale samfundsudviklinger har medført en forskydning af, hvordan magt udøves, og vi undersøger, hvad det betyder for det danske samfund.

Bogens opgave er at afdække samfundsudviklinger og magtforskydninger. Nogle af dem kan styrke demokratiet, mens andre kan svække demokratiet. Disse vurderinger foretages i andre dele af Magtudredningen 2.0. I denne bog er fokus på den grundlæggende pointe, at magten i dag udøves inden for rammerne af et samfund, der er anderledes, end det var ved det 21. århundredes start.

I kapitel 2 stiller vi skarpt på magtbegrebet og dets forskellige udtryk fra beslutnings- og dagsordenssættende magt til definitionsmagt og strukturel magt. Herefter følger kapitlerne 3 og 4 om henholdsvis den stigende ulighed i det danske samfund og flygtninge- og indvandrerpolitik, som begge viser markante udviklinger siden årtusindeskiftet. I de efterfølgende kapitler 5-9 diskuterer vi, hvordan den offentlige samtale er blevet mere digital, og den politiske proces er blevet mere professionel. Her spiller nye aktører og medier en central rolle. Vi diskuterer, hvordan magten i politiske institutioner og kommuner er blevet mere centraliseret, og Danmarks magtposition i en mere usikker verden, hvor globale kriser og techgiganter udfordrer traditionelle magtstrukturer.

Kapitel 2

Magtens forskellige udtryk

Magt er et komplekst begreb, der udtrykkes i mange former. Traditionelt opfattes magt som en aktørbaseret relation, hvor A kan få B til at handle anderledes, end B ellers ville have gjort, enten frivilligt eller under pres. Men magt kan også handle om at påvirke andres tanker og holdninger, uden at vi nødvendigvis bemærker det. I det følgende lader vi os inspirere af den omfattende litteratur om, hvordan magt kan analyseres. For konkret at vise, hvordan magt udfolder sig i praksis, beskriver vi fire former for magt: beslutningsmagt, dagsordenssættende magt, definitionsmagt og strukturel magt. Det begrebsapparat bruger vi, når vi i de efterfølgende kapitler analyserer de centrale udviklingstendenser i Danmark siden årtusindeskiftet. De fire former for magt er vores forsøg på at indkredse og nuancere magtens mange aspekter, herunder dens synlige og skjulte udtryk, dens strukturelle forankring og dens dynamik i sociale relationer. Ved at opdele magt på den måde bliver det lettere at forstå et komplekst begreb, men det er dog vigtigt at huske, at de fire former for magt i virkeligheden ofte optræder samtidigt og påvirker hinanden.

Når Folketinget vedtager en lov, er det et udtryk for beslutningsmagt. Det er også beslutningsmagt, når en institution eller en aktør træffer en beslutning, der har konsekvenser for andre. Den kan have positive konsekvenser for dem, der får glæde af en skattelettelse, f.eks. gennem et håndværkerfradrag, men negative for dem, der ikke kan bruge ordningen,

da den reducerer midlerne til fælleskassen. Tilsvarende kan forringede dagpengevilkår være negative for dagpengemodtagere, men opleves som positivt af dem, der ser det som en besparelse.

De vedtagne love gælder for alle, også for dem, der er imod loven. Beslutningsmagt er derfor tydelig i sin konsekvens. Hvis du bryder loven, bliver du straffet. Vi ser den også i en mindre skala, f.eks. når en bestyrelse på en skole beslutter, at mobiltelefoner ikke må bruges på skolens område. Selv om nogle forældre eller elever er imod beslutningen, gælder reglen for alle, og der sanktioneres, hvis den brydes.

Forud for beslutningsprocesser er der ofte en kamp om, hvilke emner der overhovedet skal besluttes noget om. Der har typisk været en proces, hvor forskellige emner er blevet foreslået til et kommende møde, men det er ikke alle emner, der vil ende med at være på dagsordenen. Magten over dagsordenen kaldes den dagsordenssættende magt. Den handler om at styre, hvad der diskuteres, og dermed hvilke beslutninger der kan tages. Lobbyister forsøger f.eks. at påvirke, hvad der bliver prioriteret i det politiske arbejde.

Sundhedsorganisationer kan f.eks. arbejde for, at emner som rygning og fedme kommer på en politisk dagsorden, mens tobaksindustrien måske vil forsøge at forhindre, at netop disse emner bliver diskuteret. Både dagsordenssættende magt og beslutningsmagt er væsentlige, fordi de viser aktørernes mulighed for at påvirke, hvilke emner der kan diskuteres, og hvilke beslutninger der træffes om dem. For at noget kan blive en beslutning, skal en aktør derfor lykkes med først at få emnet på dagsordenen. Fælles for de to magtformer er, at de fokuserer på den magt, aktører udøver, når de fastlægger, forhandler og beslutter på baggrund af en dagsorden.

Magt udøves også mere indirekte gennem betydningen af de ord og begreber, som vi bruger i den offentlige debat. Samfundets dominerende normer og opfattelser af, hvad der anses som rigtigt eller forkert, normalt eller unormalt, godt eller dårligt, sætter rammerne for, hvordan vi forstår de emner, som er til diskussion. Normerne skaber en ramme, hvor visse

handlinger fremstår som problematiske, mens andre betragtes som uproblematiske. Et samfunds normer kan derfor beskrives som en definitionsmagt. Et eksempel er, når et godt liv betragtes som et sundt liv. Hvis folk, der lever usundt, f.eks. dem, der ryger, ikke motionerer, drikker for meget alkohol eller spiser for usund mad, anses for at have dårligere livskvalitet, bliver det legitimt at forsøge at regulere deres adfærd. Det kan være igennem kampagner, der opfordrer folk til at tabe sig eller leve sundere, eller gennem lovgivning. Magten til at definere virkeligheden handler med andre ord om 'framing', dvs. den rammesætning, der gør, at vi forstår verden, som vi gør, og danner grundlaget for vores tanker og handlinger.

Den sidste magtform er den strukturelle magt. Den handler om de rammer, der skabes gennem lovgivning og fordeling af ressourcer i samfundet. Lovgivningen beslutter, hvad der er lovligt, og ressourcefordelingen afgør, hvilke muligheder forskellige grupper i samfundet har. Kapitalisme er en central drivkraft bag den strukturelle magt og kan medføre konsekvenser som økonomisk ulighed og miljøbelastning. Store aktører som techgiganter, f.eks. Meta (Facebook) og Google samt virksomheder som Novo Nordisk spiller en væsentlig rolle for magtstrukturerne i Danmark. Deres koncentration af økonomiske ressourcer og kontrol over strategisk vigtige områder som f.eks. data, teknologiudvikling og medicin giver dem en betydelig indflydelse på politik og økonomi både nationalt og globalt. Den indflydelse er med til at cementere den strukturelle magt, fordi de store aktører former rammerne for de beslutninger og prioriteringer, der tages i samfundet, på en måde, der er vanskelig at ændre for den enkelte borger.

Magten over beslutninger

I statskundskaben har den amerikanske politolog Robert Dahl spillet en afgørende rolle i at præcisere, hvordan magt kan forstås som en relation mellem aktører. Beslutningsmagt er et eksempel på en aktørrelateret tilgang til magt, og vi har i denne bog særligt fokus på den form for beslutningsmagt, hvor magten viser sig igennem evnen til at træffe specifikke

beslutninger, der får andre til at handle, som de ellers ikke ville have gjort. Det kan ved første øjekast virke simpelt, men beslutningsmagt er i virkeligheden en langt mere kompleks og nuanceret proces, der kan tage mange former. Beslutningsmagt handler om indflydelse på, hvilke beslutninger der træffes, og hvem der får gennemført sine ønsker i en given situation. Den kan udøves formelt, som når en regering eller institution træffer beslutninger, der gælder for alle, uanset om de er enige eller ej. Beslutningsmagt kan også udøves mindre tydeligt gennem kontrol over ressourcer eller information, hvilket påvirker, hvordan beslutninger træffes.

Under covid-19-pandemien i 2020 så vi i minksagen et markant eksempel på beslutningsmagt i en ekstraordinær situation. Beslutningsprocesser under pandemien var generelt præget af stærk centralisering, hvor en lille kreds i Statsministeriet traf afgørende beslutninger. I en normal situation ville en beslutning af denne rækkevidde typisk indebære bredere drøftelser og inddragelse af relevante myndigheder, men her blev den gennemført trods modstand fra andre ministerier og eksperter. Statsministeriets evne til at få hele regeringen til at handle på en bestemt måde, selv under modstand, viser en synlig og direkte beslutningsmagt, hvor én aktør får sin vilje igennem, uanset de andre aktørers præferencer. Minksagen illustrerer derfor, hvordan beslutningsmagt kan udøves særligt markant under en krise, hvor der opstår undtagelser fra de sædvanlige beslutningsgange.

Beslutningsmagt er imidlertid ikke altid så synlig og direkte, og den handler ikke alene om magten til at trumfe den endelige beslutning igennem. I politik træffes mange af de afgørende beslutninger allerede i de tidlige stadier af beslutningsprocessen. Et eksempel i dansk politik er den såkaldte forligsparlamentarisme, hvor regeringen forhandler forlig og aftaler med partier, der vil sikre et flertal i Folketinget. Der er en norm om, at sådanne forlig binder fremtidige regeringer til tidligere beslutninger, og det begrænser i praksis både regeringen og Folketingets mulighed for at ændre politikken, når først den er fastlagt.[7] Et andet eksempel er Folketingets

granskningskommissioner, hvor formålet er at undersøge sager, der har fået kritisk opmærksomhed enten i offentligheden eller i Folketinget.[8] Med granskningskommissioner bliver det Folketinget, der fastsætter betingelserne for regeringens ageren, og på den måde får Folketinget regeringen til at foretage handlinger, som den ellers ikke nødvendigvis ville have gjort. Det er en mere indirekte form for beslutningsmagt, hvor magten udøves ved at forme beslutningsprocessen frem for at give direkte ordrer som i tilfældet med minksagen.

Beslutningsprocesser med indirekte betydning for de endelige beslutninger ses også i forholdet mellem ministre og embedsværket. Selv om en minister formelt har den øverste magt og ansvaret for at træffe beslutninger, har embedsfolk gennem deres ekspertise, erfaring og kontrol over information mulighed for at påvirke beslutninger i en bestemt retning. Fænomenet, der er kendt som 'informationsasymmetri', opstår, når embedsværket besidder detaljeret viden, som ministrene er afhængige af for at træffe kvalificerede beslutninger. Embedsværket kan vælge at fremlægge oplysninger på en måde, der understøtter deres prioriteringer, hvilket giver dem en betydelig indirekte magt over beslutningsprocessen. En konsekvens kan være, at embedsværket begynder at varetage politiske opgaver. Det er en proces, man kalder 'funktionel politisering', og som kan føre til beslutninger, der ikke er optimalt funderet i faglighed eller lovlighed.[9] Derudover kan interesseorganisationer spille en central rolle i udformningen af lovforslag. Gennem tidlig inddragelse og tæt samarbejde med ministerierne har de mulighed for at påvirke beslutningernes indhold i beslutningsforberedelsen.[10] Det er værd at bemærke, at beslutninger sjældent står alene, men ofte er resultatet af en forudgående kamp om dagsordenen, som eksemplerne her illustrerer. Den dagsordenssættende magt gør nogle beslutninger mere oplagte end andre, hvilket viser, hvordan de forskellige magtformer ofte er vævet sammen i praksis.

Beslutningsmagt gennemføres i politik, på arbejdspladsen og i privatsfæren. Som eksemplerne har vist, kan magten over beslutninger både tage en meget synlig form og udøves

mere indirekte. Den kan have både positive og negative konsekvenser, og ofte vil en beslutning både møde kritik og opbakning fra forskellige grupper. Selv om beslutningsmagt typisk er let at identificere, da den per definition skaber konsekvenser, overlapper den med den dagsordenssættende magt, som handler om, hvilke emner der kommer på dagsordenen, og hvilke der udelades.

Magten over dagsordenen

Magten over den politiske dagsorden blev første gang indgående beskrevet af politologerne Peter Bachrach og Morton Baratz. Vi fokuserer her særligt på den del, der handler om at kontrollere, hvilke emner der kommer på den politiske dagsorden, og dermed også hvilke emner der på den måde holdes uden for debatten. En væsentlig pointe er, at den dagsordenssættende magt ikke kun er forbundet med handling, men også med inaktivitet. Personer kan f.eks. opretholde status quo ved at sikre, at visse emner *ikke* kommer på dagsordenen, så visse diskussioner heller ikke finder sted. Det er en mindre tydelig magtform, da den udøves ved at fremme bestemte interesser og marginalisere andre, uden de nødvendigvis bliver direkte undertrykt. Danmarks økonomisk stærkeste virksomhed, Novo Nordisk, behøver sandsynligvis ikke at kontakte Gladsaxe Kommune, hvor den har hovedsæde, for at forhindre en beslutning, der kunne forringe virksomhedens vilkår. For sådanne beslutninger kommer formodentlig aldrig på dagsordenen, da kommunen allerede tidligt overvejer virksomhedens mulige reaktion og konsekvenserne for kommunens egen situation. Når emner ikke sættes på dagsordenen, er det imidlertid ikke altid for at kontrollere, hvad der skal tales om. Når emner ignoreres, kan det også skyldes, at rutiner og normer er blevet indarbejdet på en sådan måde, at emnerne ikke længere synes oplagte for dem, der beslutter, hvad der skal diskuteres. I de tilfælde er det ikke en aktiv handling, men en 'naturlig' prioritering, der ligger bag.

Når det drejer sig om politik på Christiansborg, er det typisk regeringen og embedsværket, der bestemmer, hvilke em-

ner der skal forhandles om. Hos oppositionen kan det skabe en oplevelse af magtesløshed – ikke mindst i de situationer, hvor regeringen har sikret sig flertallet, før forhandlingerne begynder.[11] Oppositionen står dog ikke uden muligheder, når det gælder dagsordenssættende aktiviteter. Oppositionen kan bruge magtinstrumenter som samråd og medieopmærksomhed til at sætte fokus på emner og forsøge at påvirke den offentlige debat. Udfordringen for oppositionen ligger i at få emner ind på dagsordenen og sikre, at de bliver prioriteret i en ellers regeringsstyret proces. På den ene side kan man sige, at regeringen både udøver beslutningsmagt og dagsordenssættende magt ved at kontrollere, hvilke emner der bliver prioriteret, men på den anden side kan man sige, at oppositionen også udøver magt i forhold til kampen om dagsordenen i deres forsøg på at påvirke den.

Dagsordenen påvirkes også af processer, som går forud for regeringens arbejde. Lobbyorganisationer, og særligt dem med mange ressourcer, kan f.eks. påvirke dagsordenen ved at bringe deres egne interesser i fokus.[12] Det kan ske bag kulisserne, hvor de med deres ressourcer og netværk kan sikre, at bestemte emner bliver diskuteret af politikere, mens andre bliver skubbet til side. I de tilfælde er det ikke nødvendigvis væsentligt, hvem der træffer beslutningerne, men hvem der har kapaciteten til at få deres sager prioriteret på dagsordenen. Tænketanke er et andet eksempel. Gennem forskning og rapporter formår tænketanke indimellem at introducere nye emner i den politiske debat. I de tilfælde fungerer de som dagsordenssættere, der påvirker både medier og beslutningstagere. Deres magt ligger ikke i at ændre lovgivning direkte, men i deres evne til at få politikere og offentligheden til at beskæftige sig med bestemte problemstillinger, mens andre ignoreres.[13] På den måde kan de have en indirekte indflydelse på, hvilke politiske emner der prioriteres.

Kampen om dagsordenen udspiller sig også i den offentlige debat. I en moderne politisk virkelighed bliver kampen stadig mere kompleks, især med de mange medier og digitale platforme, der i stigende grad former den offentlige samta-

le og de politiske beslutninger. Medierne påvirker ikke kun, hvad der kommer på dagsordenen, men også hvordan politikere og organisationer kommunikerer. De præger det interne arbejde og forholdet mellem f.eks. Folketinget og centraladministrationen. Det betyder, at kampen om mediernes opmærksomhed spiller en vigtig rolle for, hvordan politik udvikles og besluttes.[14]

Endelig sættes dagsordenen også af begivenheder og aktører uden for Danmarks grænser. I forholdet mellem Danmark og USA er krisen om Grønland et nyere eksempel på, hvordan den danske nationale dagsorden påvirkes udefra. På EU-niveau må Danmark også ofte navigere efter en dagsorden, der primært er sat af større og mere magtfulde aktører,[15] som når EU sætter rammerne for regulering af techgiganter, og Danmark må tilpasse sig fælles regler for databeskyttelse, f.eks. implementeringen af GDPR i alle nationale systemer. Selv om Danmark har formået at mobilisere netværk med lande med fælles interesser, er vi stadig nødt til at tilpasse os en dagsorden, der ofte fastlægges af større lande, og som kan begrænse mulighederne for at fremme danske interesser.

Magten i definitionerne

Definitionsmagt er et centralt begreb i analyser af magt. Her undersøges det, hvordan dominerende opfattelser af, hvad der er 'naturligt' og 'rigtigt', påvirker vores kollektive og individuelle tanker og handlinger. Magt udøves ikke kun gennem formelle processer, som f.eks. beslutningsmagt og dagsordenssættende magt, men netop også gennem regler og normer for, hvad der kan siges og gøres og ikke mindst tænkes.[16] Definitionsmagt handler derfor mere om kontrol over sprog, normer og sociale rammer, og i bogen bruger vi begrebet i forhold til at beskrive bredere samfundstendenser. Definitionsmagt er f.eks. til stede, når vi diskuterer digitaliseringens rolle i velfærdsstaten. Digitalisering fremstilles ofte som en uundgåelig og positiv udvikling, mens kritiske perspektiver har svære vilkår i debatten på grund af den stærke, dominerende fortælling om digitaliseringens fordele.[17] Det positive

syn på digitaliseringen kontrollerer således vores kollektive forestillinger om teknologiens rolle i samfundet. Definitionsmagten kommer til udtryk, når kritiske stemmer afskæres fra debatten eller præsenteres som modstandere af en udvikling, der anses som både naturlig og uundgåelig.

Et andet eksempel er miljøpolitikken, hvor teknologiske løsninger og økonomisk vækst bliver fremhævet af nogle politikere og debattører som vejen frem, mens forslag om at begrænse forbrug, f.eks. individuelle CO_2-kvoter eller kødfrie dage, fra andre politikere og debattører ofte bliver marginaliseret og diskuteret som urealistiske. Definitionsmagten påvirker dermed ikke blot, hvilke løsninger der fremstår som legitime, men også hvilke idéer der overhovedet anses for mulige.[18]

Også studier af uddannelsessektoren og diskurser om islam og national identitet belyser definitionsmagten. I uddannelsessektoren har diskussioner om minoriteters situation ændret normerne for, hvad der betragtes som passende adfærd og sprogbrug. Definitionsmagten sætter grænser for, hvilke udtalelser der anses som acceptable, og hvilke der bryder 'reglerne' for, hvordan man bør tale.[19] Beskrivelser af islam og muslimske minoriteter i medierne afspejler tilsvarende en definitionsmagt, der sætter rammerne for, hvordan vi kan forstå vellykket integration. Et begreb som 'islamofobi' former både den offentlige debat og politiske beslutninger og præger opfattelsen af, hvem der anses som en del af fællesskabet,[20] ligesom begrebet 'woke' anvendes til at kritisere bestemte værdipolitiske strømninger og påvirker diskussionen om identitet og ytringsfrihed.

Definitionsmagten skabes i den offentlige samtale, og det giver både de klassiske medier og de sociale platforme en central rolle. Eksemplerne viser, at når en problemstilling præsenteres fra et bestemt perspektiv med det rette ordvalg, har det en betydning for, hvordan vi forstår et problem, og kan påvirke vores opfattelse af, hvad der opfattes som den bedste løsning.

Strukturel magt

Den sidste magtform er den strukturelle magt. Den handler om, hvordan de politiske beslutninger bliver til lovgivning, og om den magt, der følger med, når man har adgang til eftertragtede ressourcer. I forhold til lovgivning drejer det sig både om national lovgivning, EU-lov og internationale aftaler, der fastsætter, hvad der er lovligt og ulovligt i et samfund. For eksempel fastlægger skattelovgivningen, hvordan indkomster beskattes, mens miljølovgivningen regulerer virksomhedernes adfærd. Sådanne regler repræsenterer strukturel magt, fordi de tvinger befolkningsgrupper og virksomheder til at acceptere institutionelle rammer, de ikke selv er herre over.[21]

Lovgivning hænger tæt sammen med ressourcefordelingen, da mange love handler om at regulere, hvem der har adgang til hvilke ressourcer, og hvordan de skal fordeles mellem grupper i samfundet. Ressourcer er således en central kilde til magt, fordi de giver adgang til muligheder, kontrol og indflydelse. De kan tage mange former og er ikke altid knyttet til lovgivningen. Vi har f.eks. set, hvordan techmogulen Elon Musk på X forsøgte at påvirke det tyske forbundsdagsvalg i 2025 ved at styre den kommunikation, som den tyske befolkning kan få adgang til på X. Techgiganter er magtfulde på grund af deres økonomiske ressourcer, men også på grund af deres kontrol over algoritmer og dermed den information, som en befolkning får adgang til. De er også magtfulde, fordi de er forankret i det globale økonomiske system, hvor deres tjenester og platforme er blevet uundværlige for virksomheder, stater og borgere – også i Danmark. Med større teknologisk viden og økonomiske ressourcer end mange mindre stater, herunder Danmark, skaber techgiganterne en ubalance, der gør det vanskeligt for nationale regeringer at regulere dem effektivt.[22]

I tidligere økonomiske analyser, som Karl Marx og hans efterfølgere har bidraget til, er kapitalismens evne til at skabe og vedligeholde magtstrukturer gennem økonomiske systemer blevet fremhævet. Ser vi tilbage på de sidste 20 år, er økonomiske ressourcer blevet koncentreret på færre hænder, hvilket ændrer på magtdynamikkerne i Danmark. Økono-

miske ressourcer kan nemlig omdannes til magtpositioner, så de, der har adgang til mange ressourcer, får bedre mulighed for at forme både deres egne livsbetingelser og andres. Novo Nordisks økonomiske betydning både som arbejdsgiver og bidragyder til statskassen giver f.eks. virksomheden en (in)direkte indflydelse på politiske beslutninger. Dertil kommer store private fonde som Novo Nordisk Fonden, der uddeler mange midler til bestemte forskningsområder, der typisk er relateret til deres primære erhvervsaktiviteter. Koncentrationen af ressourcer inden for bestemte forskningsfelter skaber en selvforstærkende effekt, der fører til ensretning af forskningsprioriteter. Fondes strategiske prioriteringer og samarbejde med offentlige midler kan således indirekte påvirke, hvordan ministerielle basisbevillinger anvendes, og dermed forme den samlede politiske dagsorden.[23]

Boligmarkedet er et andet eksempel på strukturel magt. Markedsmekanismer og lovgivning om ejendomsbeskatning giver ressourcestærke grupper fordele ved boligkøb. Samtidig ender mindre ressourcestærke grupper ofte i dyrere lejeboliger, fordi de mangler adgang til kapital.[24] Den situation skaber ulighed, og da de ikke udgør en stor gruppe i samfundet og ofte har lav valgdeltagelse, vækker deres situation sjældent politisk interesse, og det medvirker til at fastholde den eksisterende ulighed i boligpolitikken.

Kapitel 3

Den stigende ulighed

Den første magtudredning blev afsluttet i 2003, og når vi ser godt 20 år tilbage, er den økonomiske ulighed steget markant på flere områder, ikke mindst i forhold til indkomst og formue. Selv om velstanden generelt er steget, og indkomsten i gennemsnit er øget på tværs af befolkningsgrupper, er afstanden mellem de økonomisk dårligst stillede og de rigeste vokset markant. Som økonom Birthe Larsen fremhæver i bogen *Hvorfor stiger uligheden – og hvad gør vi ved det?*,[25] lever vi i et Danmark, der er blevet mere opdelt, og det har en række konsekvenser for vores livsbetingelser. Men ulighed er ikke kun et socialt eller økonomisk spørgsmål, det er også relevant i et magtperspektiv, fordi økonomiske, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige forhold påvirker muligheden for at deltage i demokratiet. Økonomisk udsatte kan f.eks. have sværere ved at finde ressourcer til politisk engagement, og lavere uddannelsesniveau kan gøre det sværere at navigere i lokale og nationale beslutningsprocesser. Dårligere sundhed, som ofte følger med ulighed, kan yderligere påvirke demokratisk deltagelse. Hvis man f.eks. har kroniske sygdomme eller begrænset adgang til behandling, kan det reducere overskuddet til at engagere sig i samfundsmæssige diskussioner eller deltage aktivt i demokratiets beslutningsprocesser. Ulighed handler på den måde både om økonomiske forskelle mellem landets borgere og om de afledte konsekvenser, der spiller ind i alle livets sfærer. I Finansministeriets rapport om ulighed fra 2021 vægtes det, at der formelt er lige adgang til velfærd i Danmark:

> Danmark er et af de mest lige lande i verden. Den stærke danske velfærd giver danskerne lige adgang til sundhedsvæsen, uddannelse og socialt sikkerhedsnet. Det betyder, at mange danske børn har gode og lige muligheder fra begyndelsen af deres liv. Sådan skal det blive ved med at være.[26]

Rapporten understreger, at Danmark stadig prioriterer lighed i *adgang* til væsentlige områder som sundhed, uddannelse og sociale rettigheder. Forskningen viser dog, som Larsens bog også konkluderer, at selv om adgangen formelt er lige, er det ikke ensbetydende med, at den i praksis er lige. Hvorvidt uligheden stiger eller falder, er et resultat af alle fire magtformer: definitionsmagten (hvilken grad af ulighed er acceptabel?), den dagsordenssættende magt (skal ulighed være et tema i debatten?), den politiske beslutningsmagt (skal lighed eller ulighed fremmes gennem lovgivning?) og den strukturelle magt (hvordan skal ressourcefordelingen være i samfundet?).

For den enkelte borger kan stigende ulighed opleves som et udtryk for strukturel magt, da individet kun i begrænset omfang kan ændre de forhold, der fastlægger rammerne for dets handlemuligheder.

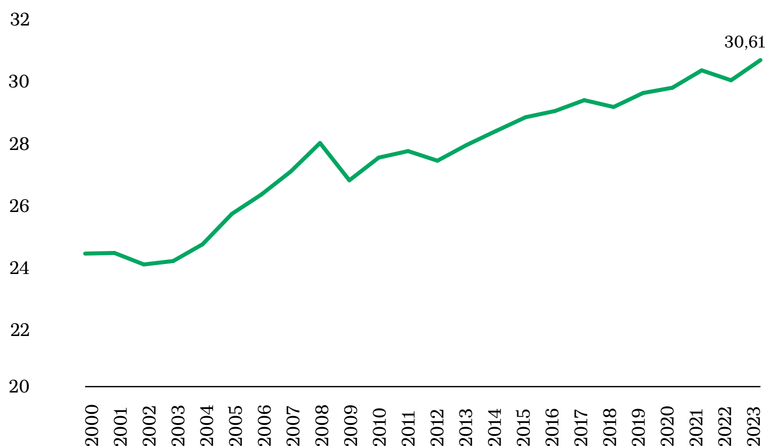
Set fra et politisk perspektiv er ulighed dog ikke en uforanderlig størrelse. Politikerne har nemlig, hvis de ønsker det, mulighed for at påvirke dagsordenen og træffe beslutninger, der kan ændre de vilkår, som skaber ulighed. Gennem reformer af skattesystemet kan man f.eks. justere indkomst- og formueuligheden eller påvirke adgangen til boligmarkedet. Ligesom reformer på velfærdsområdet, herunder uddannelser, kan skabe strukturelle rammer, der forbedrer adgangen og udbyttet for de grupper, der i praksis viser sig ikke at gennemføre uddannelser i samme omfang som andre grupper.

Økonomisk ulighed og indkomstfordeling

Der er i dag større forskel på, hvad folk tjener, end der var ved årtusindeskiftet. Forskel i indkomst er en væsentlig faktor i udviklingen af ulighed. Danmark har traditionelt været

et af de mere lige lande i verden – og i Europa. Det kan ses på gini-koefficienten, der er et mål for, hvordan indkomster fordeler sig i samfundet. En gini-koefficient på 0 ville betyde fuld lighed, hvor alle har samme indkomst, mens 100 ville markere ekstrem ulighed med én person, der har hele indkomsten. Uligheden er dog vokset i Danmark, og det har den gjort allerede fra begyndelsen af 1990'erne. Forskellen på Danmarks gini-koefficient i dag og i 1990'erne er f.eks. større end forskellen mellem Danmark og Storbritannien i dag. Ved afslutningen af den første magtudredning for godt 20 år siden var gini-koefficienten knap 25, og i dag er den over 30, som figur 1 viser.[27]

Figur 1. Udvikling i gini-koefficienten i Danmark, 2000 – 2023



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakode IFOR41

En del af den øgede ulighed skyldes, at indkomsten hos de øverste indkomstgrupper er steget langt mere end hos de laveste. Fra 2000 til 2022 er den rigeste ene procents ind-

komst steget næsten 16 gange mere end gennemsnitsdanskerens.[28] Ifølge Finansministeriets rapport om ulighed fra 2021 har den rigeste ene procent fra 2012 til 2019 haft en samlet indkomststigning på 47 %, mens de laveste 10 % kun har oplevet en stigning på 5 %.[29] Middelindkomstgrupperne har haft en beskeden samlet stigning på ca. 12 %, som er væsentligt lavere end topindkomsterne. Mange i de laveste indkomstgrupper, som især er personer på overførselsindkomster, har dermed oplevet minimal fremgang, og forskellene mellem top og bund er således vokset. Ved store og pludselige økonomiske tilbageslag, f.eks. inflation, rammes lavindkomstgrupper særligt hårdt, fordi en stor del af deres indkomst går til nødvendigheder som mad. Et eksempel er den høje inflation efter covid-19-pandemien, hvor stigende leveomkostninger yderligere forværrede den økonomiske ulighed. I gennemsnit faldt befolkningens købekraft med 3,7 %, mens kontanthjælpsmodtagernes købekraft faldt med næsten 10 %.[30]

En anden dimension af den stigende ulighed er den geografiske skævhed, der bliver stadig mere udtalt. Mange højt specialiserede og velbetalte jobs er koncentreret i de større byer, hvilket bidrager til at øge indkomstforskellene mellem by og land.[31] Vi kan se den udvikling helt ned på sogneniveau blandt landets ca. 2.000 sogne, hvor indkomstforskellene er store. For eksempel er den gennemsnitlige indkomst for beskæftigede i Vedbæk Sogn på 1,5 millioner kroner, mens den i Vollsmose kun er 324.000 kroner.[32] Udfordringerne bliver yderligere forstørret af den demografiske udvikling, hvor unge og langtuddannede søger mod byerne for at få adgang til karrieremuligheder, mens mindre byer og landområder ofte har en aldrende befolkning og færre højtlønnede jobs.

Den geografiske skævhed har i stigende grad været genstand for politisk opmærksomhed. Bestemte politikere og partier har prioriteret og talt om emnet og på den måde formået at bringe problemstillingen højere op på den politiske dagsorden. Det ses bl.a. i beslutninger i 2015 og 2018, hvor statslige arbejdspladser og uddannelser flyttede fra de større byer til mindre byer og landområder som et forsøg på at reducere

skævheden. Et andet eksempel, der er blevet problematiseret af bestemte politikere, er de såkaldte jernmarker. Det er de store landområder, der er dækket af solceller, og som er placeret væk fra de store byer. Begge eksempler er et udtryk for politikernes definitionsmagt og dagsordenssættende magt, og selv om politiske tiltag som de nævnte har ført til nogle ændringer, illustrerer de samtidig, hvor vanskeligt det er at ændre strukturerne bag den geografiske ulighed. I stort omfang er den ulighed dels en konsekvens af, hvor uddannelser og arbejde er, og afspejler dels nogles præferencer om at bo i byer frem for på landet.

De to største byer i Danmark, København og Aarhus, har samlet set oplevet en befolkningsvækst fra 2006 til 2023 på henholdsvis 31 og 24 %, mens den samlede befolkning i samme periode kun er steget med 9 %.[33] Den hastige vækst i de store byer har betydet øgede skatteindtægter i de kommuner og dermed øget ulighed kommunerne imellem. Skellet mellem by og land er ikke kun et spørgsmål om indkomst og antal borgere, men også om adgang til ressourcer og muligheder. Større byer tilbyder ofte bedre adgang til sundhedsydelser, uddannelsesinstitutioner og kulturelle tilbud, mens landdistrikter står tilbage med færre offentlige investeringer og et faldende serviceniveau. Den ulighed risikerer at blive selvforstærkende, da de områder, der er sakket bagud økonomisk i de sidste 20 år, også har sværere ved at tiltrække nye investeringer og fastholde beboere i arbejde.

Rigdommens koncentration

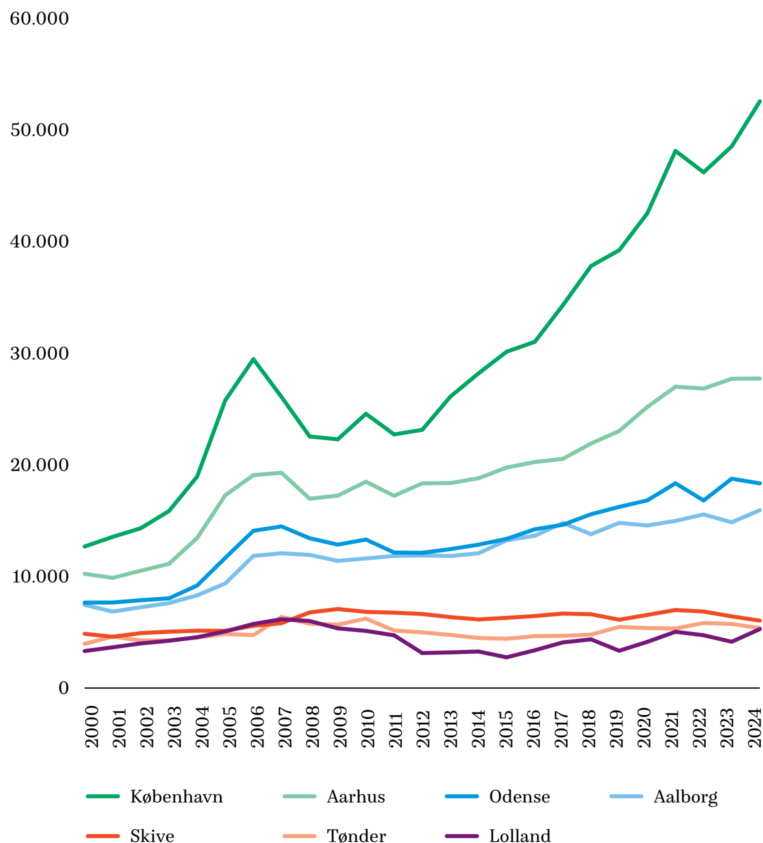
Danmark har ligesom mange andre nordiske lande været præget af små og mellemstore virksomheder.[34] Økonomien er imidlertid i dag i høj grad præget af en håndfuld store, globalt førende virksomheder som Novo Nordisk, Carlsberg og A.P. Møller-Mærsk, der spiller en central rolle for vores økonomi. I 2022 tegnede de ti største danske virksomheder sig for 28 % af den samlede selskabsskat.[35] Novo Nordisk alene har haft markant vækst og opnåede i 2023 en markedsværdi på over 3.000 milliarder kroner, hvilket overstiger Danmarks

BNP og tydeligt illustrerer denne store virksomheds vægt i den nationale økonomi. Fra 2000 til 2023 er Novo Nordisks omsætning tidoblet fra 23.776 millioner til 232.261 millioner.[36] Koncentrationen af økonomisk magt hos få virksomheder bidrager til ulighed, idet væksten, som den Novo Nordisk har haft, særligt gavner aktieejere, investorer og medarbejdere gennem højere lønninger.

Uligheden i formue i Danmark er dog steget af flere årsager og kan ikke udelukkende forklares ved store virksomheders dominans. I dag ejer den rigeste procent af befolkningen en fjerdedel af den samlede nettoformue, dvs. en fjerdedel af værdien af alt, hvad befolkningen ejer, efter gæld er trukket fra.[37] En væsentlig del af formuen skyldes ejerskab af aktier i familievirksomheder, som ikke er tilgængelige på det åbne marked og derfor forbliver i en begrænset kreds og ofte inden for samme familie.

Boligmarkedet har også bidraget væsentligt til den stigende formueulighed og bliver beskrevet som en 'ulighedsgenerator'.[38] Figur 2 viser, at boligpriserne steg markant frem til 2006 i de største byer, især i København og Aarhus, drevet af høj efterspørgsel, lave renter og økonomisk vækst. Herefter begyndte priserne at falde, bl.a. fordi lånevilkårene blev strammet, renterne steg og markedet var blevet overophedet. Efter et fald op til og i årene efter finanskrisen er priserne igen steget betydeligt, og ejerboliger har siden 2013 bidraget væsentligt til boligejernes øgede formue.

Figur 2. Udvikling i pris pr. m² for parcel- og rækkehuse, 2000 – 2024



Note: Data dækker alle fire kvartaler, men grafen viser værdier fra 4. kvartal. For 2024 er det 2. kvartal, der er anvendt, da dette er det senest tilgængelige kvartal. Kilde: Finans Danmark, Priser for realiserede handler, datakode BM010

Som figur 2 viser, er der stor forskel på, hvem der har haft gavn af de stærkt stigende boligpriser. Bor man f.eks. i Skive, er huspriserne steget med 24 % siden årtusindeskiftet, hvorimod København har oplevet en stigning på 316 % for huse. En analyse fra tænketanken Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) viser, at boligmarkedet alene har bidraget til en stigning i den samlede økonomiske ulighed på op mod en fjerdedel.[39] For dem, der allerede ejer bolig i de større byer, har prisstigningerne medført en betydelig formuevækst, men for nye købere er adgangen til markedet blevet mere udfordrende og særligt i de mest eftertragtede områder. Med stigende boligpriser og skærpede lånekrav er det primært de økonomisk stærke grupper og dem, der kom ind på markedet før prisstigningerne, der kan bo centralt i byerne. Samtidig er der sket et markant og løbende fald i billige lejeboliger i de større byer. På grund af den lave regulering af overførselsindkomster er der færre boliger tilbage i de store byer, der kan betales af kontanthjælpsmodtagere og andre med lav betalingsevne.[40] Hvis vi fremskriver de seneste års nedgang i antallet af de billigste lejeboliger, der er de eneste, der er tilgængelige for dem på de laveste kontanthjælpsydelser, vil de være helt væk i 2030.[41] Konsekvensen er, at kontanthjælpsmodtagere, yngre og økonomisk mindre stærke grupper i stigende grad må bosætte sig i yderområder eller mindre byer, hvilket skaber et mere opdelt samfund, hvor de etablerede og velhavende grupper samles i de større byer, mens andre må bosætte sig i periferien af dem. Her ser vi et eksempel på en central problemstilling vedrørende ulighed, der ikke i noget særligt omfang er kommet på den politiske dagsorden. Det kan skyldes, at de vælgere, der berøres mest, som er folk med lav indkomst og kontanthjælpsmodtagere, har lavere valgdeltagelse og derfor mindre politisk bevågenhed. Samtidig nyder den mere ressourcestærke middelklasse og de velhavende godt af boligmarkedets samlede udvikling.

Fattigdom og sociale ydelser

Selv om velstanden generelt er steget i Danmark, har de fattig-

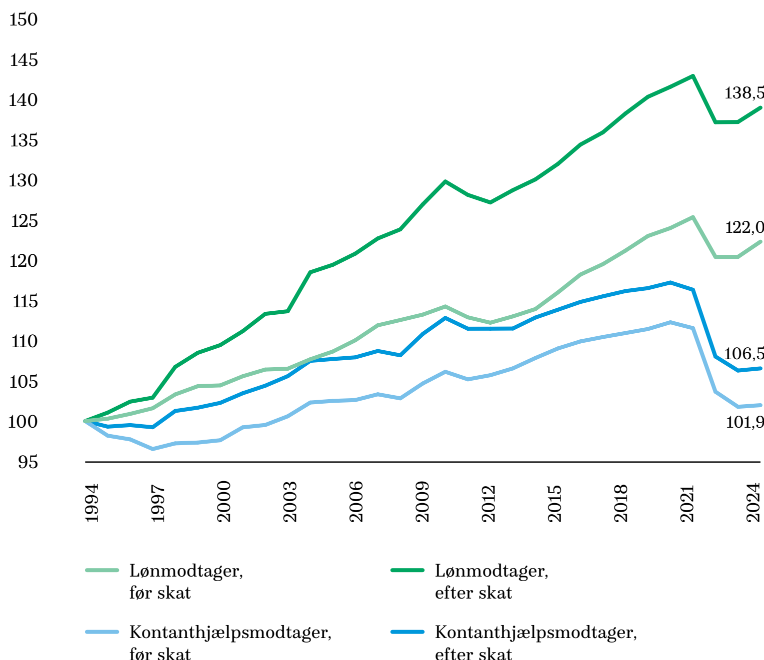
ste oplevet et stigende økonomisk pres, især efter de politiske reformer, der blev søsat i midten af 2010'erne. I år 2000 levede ca. 32.500 personer (0,6 % af befolkningen) i relativ fattigdom.[42] Den andel var relativt stabil frem til 2014. Fra 2014 til 2021 steg antallet dog og var i 2021 mere end fordoblet til 67.800 personer (1,2 % af befolkningen).[43] Fordoblingen skyldes bl.a., at flere opnåede asyl som følge af flygtningekrisen i 2015 og 2016, samt politiske reformer, der reducerede ydelser til lavindkomstgrupper, herunder integrationsydelsen i 2015 og genindførelsen af det såkaldte kontanthjælpsloft i 2016.

Genindførelsen af kontanthjælpsloftet betyder, at der sættes en samlet beløbsgrænse for, hvor meget man kan modtage i kontanthjælp, boligstøtte og særlig støtte. Hvis de samlede ydelser overstiger det beløb, reduceres både boligstøtten og den særlige støtte. Det politiske tiltag afspejler et velkendt dilemma. På den ene side skal overførselsindkomster være lave nok til at skabe økonomiske incitamenter for at finde arbejde. På den anden side handler det om at undgå at skabe en fattig underklasse med alvorlige sociale konsekvenser.

Samtidig med at ydelserne er sænket, er forbrugerpriserne steget, hvilket har øget udfordringerne for økonomisk udsatte familier og enlige kontanthjælpsmodtagere, der har oplevet den mindste fremgang og er de fattigste befolkningsgrupper i dag. Andelen af økonomisk udsatte familier voksede fra 7 til 10 % i 2023, der er det højeste niveau i ti år.[44] Figur 3 viser forskellen på den gennemsnitlige købekraft for lønmodtagere (grønne linjer) og kontanthjælpsmodtagere (blå linjer). Figuren viser, at lønmodtagernes indkomst er steget med 38,5 %, mens kontanthjælpsmodtagerne kun har oplevet en stigning på 6,5 %. På grund af nye beskæftigelsesfradrag, der gavner folk i arbejde, er forskellen mellem de to grupper steget. Faldet i 2021-2024 viser, hvordan høj inflation og en forsinket regulering af kontanthjælpen har ramt kontanthjælpsmodtagerne hårdt. Deres indkomststigning er i perioden faldet fra 16,1 % i 2021 til 6,5 % i 2024 – et fald på næsten 60 % relativt set. Hvis kontanthjælpsmodtagernes indkomst skulle have fulgt lønmodtagernes udvikling, skulle de i dag

have 2.800 kroner mere om måneden efter skat, hvilket ville kræve en forhøjelse af kontanthjælpssatsen før skat på 36 % eller 4.400 kroner.[45]

Figur 3. Udvikling i indekstal for løn og kontanthjælp, 1994 – 2024



Note: Beregninger er baseret på data fra Skatteministeriet, Økonomiministeriet og Finansministeriet. Beregningerne tager udgangspunkt i den almindelige kontanthjælpssats for voksne ikke-forsørgere (mindst 30 år), og gennemsnitslønnen er opgjort af Finansministeriet, korrigeret for pension og øvrige forhold. Kilde: Jensen & Nørgaard 2024

Endelig har digitaliseringen i de seneste år tilføjet en ny dimension til uligheden i Danmark. Digitaliseringsstyrelsen og KL antog i 2012, at 17-22 % af befolkningen er 'digitalt udsatte'.[46] Det drejer sig især om ældre, økonomisk udsatte og kortudannede, der beskriver, at digitale barrierer begrænser

deres adgang til offentlige ydelser og servicer. I takt med at flere funktioner flyttes til digitale platforme, risikerer personer uden digitale færdigheder eller adgang til nødvendig teknologi at blive yderligere marginaliseret. Tænketanken Justitia beskriver det som 'digitalt udsatte borgere',[47] der står over for endnu en udfordring i en allerede presset hverdag, og den estimerer, at det drejer sig om helt op til 25 % af den voksne befolkning.

Økonomisk ulighed, sundhed og social mobilitet

Den stigende økonomiske ulighed i Danmark handler ikke kun om formue og indkomst. De økonomisk dårligst stillede lever også et kortere liv, er mere syge og har sværere ved at bryde den sociale arv. Forskellen i forventet levealder mellem boligområder er stadig markant. Nye tal viser, at mænd i lavindkomstområder lever ti år kortere end mænd i højindkomstområder, og det er en fordobling siden slutningen af 1980'erne.[48] Det vakte også stor opmærksomhed i 2016, da en undersøgelse dokumenterede, at gennemsnitslevealderen for mænd i det sociale boligområde Aalborg Øst var 13 år lavere end i nabobydelen Hasseris, et velhaverkvarter blot ti kilometer væk. Mens 89 % af beboerne i Hasseris havde over 198.000 kroner tilbage til forbrug efter skat om året, gjaldt dette kun for 31 % i Aalborg Øst.[49]

Økonomi og sundhed er stadig tæt forbundne.[50] Personer med lav indkomst og kort uddannelse rapporterer generelt om dårligere fysisk og mentalt helbred end dem med højere indkomst og længere uddannelse. Stressniveauerne er særligt høje blandt arbejdsløse og førtidspensionister, og mentalt helbred er en stor udfordring i lavindkomstgrupperne, hvor flere beskriver stress og psykiske problemer. Børn fra lavindkomstfamilier har også større risiko for helbredsproblemer og lav trivsel, og for at disse udfordringer kan følge dem ind i voksenlivet.

Økonomisk ulighed påvirker også chancerne for at ændre sin økonomiske og sociale situation. Selv om danske børn i dag klarer sig bedre end børn i Tyskland, Storbritannien,

Australien og USA,[51] ender en tredjedel af børn fra familier med få midler selv med en lav indkomst som voksne.[52] Chancerne for at få en videregående uddannelse har altid været præget af store forskelle og været afhængig af forældrenes uddannelse og økonomi. Allerede for årgange født i 1950'erne havde børn fra ufaglærte hjem langt færre muligheder end børn af langtuddannede. Kun 10 % af børn fra ufaglærte familier opnåede en videregående uddannelse, mens tallet for børn af langtuddannede forældre var 40 %. For årgange født i 1980'erne var andelene steget til henholdsvis 20 og 60 %, men forskellen var stadig tydelig.[53] Nyere tal viser, at forskellene stadig er markante. I 2016 havde kun 33 % af de 25-årige, hvis forældre havde en årlig indkomst under 300.000 kroner, enten påbegyndt eller afsluttet en videregående uddannelse. Til sammenligning gjaldt det for 76 % af de unge fra hjem, hvor forældrene tjente over 900.000 kroner. Selv om forskellen mellem de to grupper er blevet lidt mindre siden 2006, er afstanden stadig stor.[54]

Ulighed og magt

Den stigende ulighed afspejler i høj grad strukturel magt, altså konsekvenserne af politisk regulering – eller mangel på samme – der former forskellige gruppers muligheder i samfundet. Som kapitlet har vist, er uligheden i Danmark vokset markant over de seneste to årtier, drevet af politiske beslutninger. Reformer på arbejdsmarkedet, justeringer af sociale ydelser og ændringer i skattesystemet har tydeligt påvirket fordelingen af økonomiske ressourcer. Samtidig har fremkomsten af store virksomheder og kraftige stigninger i boligpriserne bidraget til at øge forskellene mellem rig og fattig. Når boligpriser og aktieværdier stiger markant uden politisk regulering, vokser formueuligheden, og den økonomiske koncentration bliver større. Rigtig meget ejes i dag af få mennesker, ligesom den øvre middelklasse med ejerboliger i de store byer er en ny økonomisk stærk gruppe. Det er de ressourcestærke grupper med ejendomme og aktier, der høster gevinster, mens andre efterlades på sidelinjen.

Beslutningsmagten ligger fortsat hos staten, der med reformer og reguleringer afgør, hvem der bliver økonomiske vindere og tabere. For eksempel har arbejdsmarkedsreformer og ændringer i sociale ydelser ofte ramt lavindkomstgrupper, hvilket har fastholdt mange i en udsat position. Magten til at sætte dagsordener er blevet mere ulige fordelt. Jo mere opdelt og ulige samfundet bliver, desto sværere bliver det for de økonomisk dårligst stillede at få politikere til at agere på deres ønsker. Deres begrænsede ressourcer og lave valgdeltagelse skaber derfor en risiko for, at deres behov marginaliseres, når dagsordener skal prioriteres. Jo mere uligheden vokser, jo mindre bliver de økonomisk udsatte gruppers mulighed for at påvirke de politiske beslutninger, der potentielt kan ændre på deres situation. Det indebærer desuden, at magten hos de grupper, der allerede besidder ressourcer og indflydelse, bliver stærkere.

For virksomheder er situationen anderledes. Store virksomheder har opnået mere indflydelse i de sidste 20 år i kraft af deres økonomiske tyngde og betydning for samfundsøkonomien. Den position kan indirekte give dem en kraftfuld stemme i politiske prioriteringer.

Perioden er også kendetegnet af en større økonomisk ulighed mellem land og by. De økonomiske og geografiske uligheder forstærker hinanden og skaber en fastlåst situation, som det er svært, hvis ikke umuligt, for de økonomisk dårligst stillede at ændre på, og deres indflydelse er dermed mere begrænset, end den var ved årtusindeskiftet.

Kapitel 4

Adgang til nationalstaten

Nationalstatens lovgivning gælder for dets geografiske område, og alle, der opholder sig inden for dette område, er i princippet underlagt den samme lovgivning. Men samtidig er det ikke alle, der har de samme rettigheder inden for nationalstatens grænse. Rettighederne handler bl.a. om stemmeret, ret til arbejde og varighed af ophold, ret til sociale ydelser, ret til at bevæge sig frit rundt i samfundet m.v.

Statsborgerne i nationalstaten har flest rettigheder og flere rettigheder end f.eks. migrantarbejdere fra EU-lande, der frit kan komme og arbejde i Danmark. De samme migrantarbejdere har flere rettigheder end f.eks. asylansøgere, der afventer, om de kan få flygtningestatus. De personer, der har flygtningestatus, har flere rettigheder end asylansøgere, der har fået afvist deres ansøgning og nu afventer hjemsendelse.

Befolkningens sammensætning i Danmark har ændret sig over de seneste årtier. Ifølge Integrationsbarometeret udgjorde indvandrere og efterkommere[55] 3 % af befolkningen i 1980, hvoraf 1 % havde ikkevestlig oprindelse. Ved årtusindeskiftet var andelen steget til 8 %, med 4,8 % fra ikkevestlige lande. I dag udgør indvandrere og efterkommere 15,8 % af befolkningen, hvoraf 10,1 % har ikkevestlig baggrund.[56] Den udvikling afspejler en øget mangfoldighed i samfundet. Nationalstaten er dog ikke enerådende i forhold til at afgøre, hvem der får adgang til den, og hvilken status de skal have. Beslutningsmagten udøves på flere niveauer gennem internationale aftaler og konventioner, gennem EU-lovgivning og dansk lovgivning og videre i den praktiske gennemførelse i kommunerne.

I Danmark har flygtninge- og indvandrerområdet været et af de emner, der har delt befolkningen og politikerne mest, og området er i de sidste tre årtier kendetegnet ved en periode præget af omfattende stramninger i dansk lovgivning. Målet med mange af stramningerne har været at reducere antallet af personer, der kan opnå asyl eller familiesammenføring, og at ændre vilkårene for indvandrere, der allerede bor i Danmark. Selv om Danmark også modtager mange arbejdsmigranter, f.eks. fra Polen, fokuserer vi i dette kapitel primært på stramninger, der vedrører personer med ikkevestlig baggrund, både asylansøgere og herboende indvandrere, da det hovedsageligt er den gruppe, der er i centrum i debatten.

Siden årtusindeskiftet har der været to store flygtningekriser i Europa. Som følge af krige i bl.a. Syrien og Afghanistan kom store migrantstrømme til Europa i 2015, og senest har Ukrainekrigen fået over fire millioner ukrainere til at flygte ud af deres land. Politikerne har gennemført en restriktiv flygtningepolitik både før og især efter krisen i 2015. Den politik har ændret Danmarks position blandt EU's 27 medlemslande markant, når det gælder antallet af asylansøgere i forhold til befolkningens størrelse. I 2014 lå Danmark på en femteplads, men i 2021 – før Ukrainekrigen – var vi rykket ned på en 20.-plads over, hvem der modtager flest asylansøgere. Med undtagelse af Portugal var det kun lande fra det tidligere Østeuropa, der lå lavere på listen.[57]

Siden midten af 1990'erne har der udspundet sig en kulturel magtkamp i Danmark. Den har haft fokus på, hvordan ikkevestlige indvandrere og flygtninge påvirker det danske samfund. Perioden har været kendetegnet af en definitionskamp om, hvilke begreber, metaforer og perspektiver der skal dominere debatten. Begreber som parallelsamfund, ghettoer, social kontrol, islamofobi er i dag mainstreambegreber, der bruges i de landsdækkende medier og på de sociale platforme.

Den kulturelle magtkamp handler om, hvilket land Danmark skal udvikle sig til i et længere tidsperspektiv. Striden blandt politikere og debattører drejer sig bl.a. om, hvorvidt Danmark skal tilbyde mennesker med specifikke arbejdsmar-

kedsrelevante kompetencer, uanset etnisk og religiøs baggrund, opholds- og arbejdstilladelse, eller om indvandring fra områder, der er kulturelt og religiøst meget forskellige fra 'gamle Danmark', vil udfordre den verdensberømte danske tillid og tryghed.

Økonomi spiller også en vigtig rolle i kampen om dagsordenen i flygtninge- og indvandrerdebatten. I en velfærdsstat som Danmark er et væsentligt politisk fokus at sikre, at så mange som muligt kan forsørge sig selv. Hvis ikke en stor andel af befolkningen er i arbejde, vil det med den nuværende velfærdsmodel være svært at finansiere de velfærdsgoder, der i mange årtier har udgjort en grundpille i det danske samfund. Den politiske dagsorden om indvandrere og flygtninge har derfor ofte handlet om, hvordan man kan øge arbejdskraftudbuddet, også blandt indvandrere.

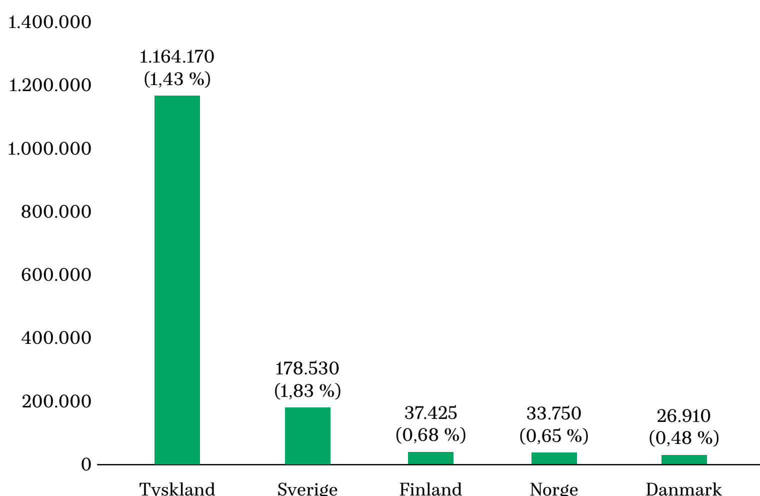
Siden årtusindeskiftet har flygtninge- og indvandrerpolitikken i høj grad været præget af, at politikerne har brugt deres beslutningsmagt meget aktivt og formet udviklingen gennem lovgivning og reformer, ofte i takt med både nationale og internationale begivenheder. Lad os se nærmere på, hvad der faktisk er sket i den periode.[58]

Antal asylansøgere og beskæftigelse

Figur 4 viser fordelingen af asylansøgere i Danmarks nærområde. Danmark modtog i 2015 og 2016 kun lidt under en fjerdedel af det antal asylansøgere, som Sverige modtog, når der tages højde for befolkningernes størrelse. Dette, på trods af at Danmark er landfast med Tyskland, og asylansøgere dermed har lettere adgang til Danmark end til Sverige, Norge og Finland.

På flygtninge- og indvandrerområdet har det været et væsentligt politisk fokus at få kontrol med adgangen til det danske samfund, sikre, at opholdstilladelser blev midlertidige, og iværksætte tiltag, der skal forhindre parallelsamfund.[59]

Figur 4. Antal asylansøgere, 2015 – 2016

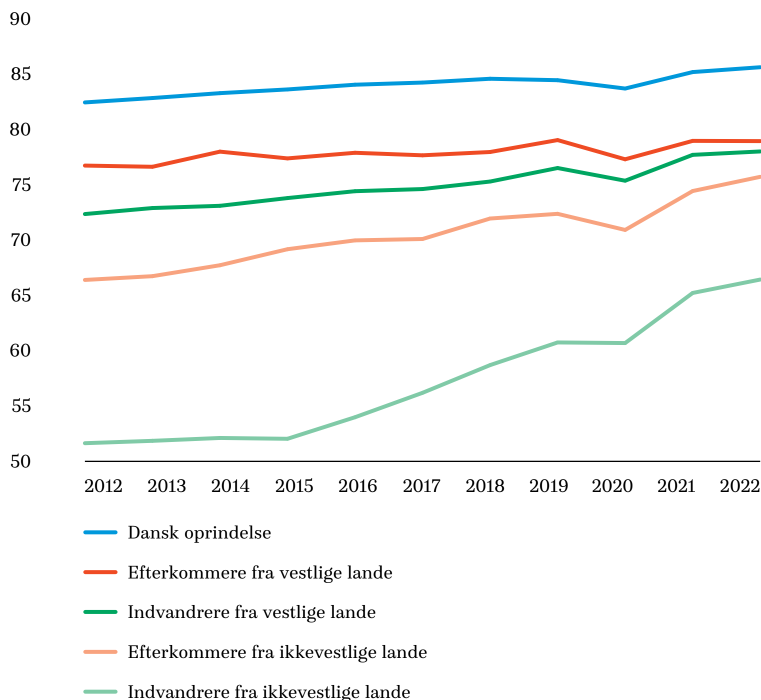


Note: Tallet i parentes angiver andelen af asylansøgere relativt til landets befolkning målt 1. januar 2015. Kilde: Eurostat, datakode migr_asyappctza; Statistisk sentralbyrå (SSB), datakode 06913

Når der er politisk fokus på denne gruppe, kan det skyldes flere forhold. Økonomisk set er deres tilknytning til arbejdsmarkedet et væsentligt aspekt.

Figur 5 viser i procent, hvor mange personer i den mest erhvervsaktive alder der er i arbejde. For indvandrere og efterkommere med ikkevestlig baggrund er beskæftigelsen steget markant siden 2012, men der er dog stadig ca. 20 % færre personer fra ikkevestlige lande i arbejde end personer med dansk oprindelse. Fra januar 2025 indføres derfor arbejdspligt med henblik på at få flere indvandrere ud på arbejdsmarkedet, dvs. at modtagere af offentlige ydelser skal arbejde eller deltage i andre aktiviteter for at modtage deres forsørgelse.

Figur 5. Beskæftigelsesfrekvens i % for 30-59-årige i Danmark, 2012 – 2022



Note: Beskæftigelsesfrekvenserne er opgjort for de 30-59-årige, dvs. for den del af befolkningen, som må forventes at være i den erhvervsaktive alder. Denne aldersgruppe har typisk forladt uddannelsessystemet og har endnu ikke trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakode RAS208

Flygtninge- og indvandrerpolitik før 2015-krisen

Efter regeringsskiftet i 2001 blev de facto-flygtningebegrebet afskaffet, hvilket betød, at det var en snævrere gruppe af flygtninge, der fik beskyttelse. De facto-flygtninge er personer, der ikke nødvendigvis opfylder de formelle juridiske kriterier, f.eks. i FN's flygtningekonvention. De kan dog alligevel modtage beskyttelse, fordi de risikerer alvorlige menneskerettighedskrænkelser som tortur, hvis de sendes tilbage til deres

hjemland. Ved regeringsskiftet blev der desuden indført nye regler for familiesammenføring, bl.a. 24-årsreglen, og asylansøgeres rettigheder blev ændret.[60] Formålet med 24-årsreglen var at begrænse indvandrere og efterkommeres mulighed for at gifte sig med en fra 'hjemlandet'. Der blev introduceret et krav om, at begge parter i et transnationalt ægteskab skulle være mindst 24 år gamle, og at parrets samlede tilknytning til Danmark skulle være større end til oprindelseslandet, for at der kunne opnås familiesammenføring med en udenlandsk ægtefælle. Der blev yderligere stillet krav om, at den person, der fungerede som sponsor, ofte omtalt som 'den danske ægtefælle', opfyldte kravene til opholdstilladelsen. Det indebar bl.a., at den danske ægtefælle kunne forsørge ansøgeren, herunder stille en bankgaranti på 50.000 kroner, der blev hævet til 100.000 kroner i 2011. Den danske ægtefælle måtte heller ikke have modtaget offentlige ydelser det seneste år.

Derudover blev starthjælpen for asylmodtagere introduceret i 2002. Den blev senere erstattet af integrationsydelsen i 2015. Ydelsen lå, og ligger fortsat, betydeligt under kontanthjælpsniveauet. Endelig blev der indført skærpede krav til modtagelsen af kontanthjælp. Man skulle have opholdt sig i Danmark i mindst syv ud af otte år, en regel, der i 2003 blev ændret til fem år og i visse tilfælde tre år for at fremme en hurtigere integration.

Siden 2002 er reglerne for at opnå dansk statsborgerskab desuden blevet gradvist strammet. Først kom der større krav til, at flygtninge og indvandrere skulle kunne dansk og forsørge sig selv, og i 2006 blev indfødsretsprøven indført som en obligatorisk test i dansk kultur, historie og samfundsforhold.[61] Efterfølgende fulgte yderligere stramninger, bl.a. med højere krav til beskæftigelse og længere opholdstid. Men det skal også nævnes, at man indførte lempelser, f.eks. blev krav for ophold i forbindelse med studie, praktik og au pair-ordninger lempet, og der blev etableret nye ordninger med henblik på at tiltrække højt kvalificeret arbejdskraft til Danmark.

Regeringsskiftet i 2011 fra en borgerlig til en socialdemokratisk styret regering markerede starten på en periode, hvor

flere stramninger blev tilbageført. Der kom lempede krav til tilknytning, og beløbet med bankgaranti blev reduceret. I 2012 blev starthjælpen fjernet, hvilket betød, at nytilkomne flygtninge og familiesammenførte fik samme vilkår som andre kontanthjælpsmodtagere, og året efter fik asylansøgere mulighed for at bo og arbejde uden for asylcentrene. For kvoteflygtninge[62] blev det såkaldte integrationspotentiale i 2014 erstattet af et nyt fokus. Bosættelsen skulle nu sikre en "varig forbedring af livssituationen" for den enkelte.[63]

Ved regeringsskiftet i 2015 fik Danmark igen en borgerligt ledet regering. Integrationsydelsen blev indført, og en række nye stramninger gennemført. Integrationsydelsen mindede om den tidligere starthjælp ved at give nytilkomne flygtninge og familiesammenførte en lavere ydelse end kontanthjælp. Der blev indført strengere krav til familiesammenføring og midlertidige opholdstilladelser. Den daværende udlændinge- og integrationsminister, Inger Støjberg, oprettede i 2016 en 'stramningstæller' på ministeriets hjemmeside for at fremhæve antallet af gennemførte stramninger. Tiltaget blev kritiseret for at politisere ministeriets kommunikation, ligesom ministeren vakte opsigt ved at fejre stramninger med lagkager delt på sociale platforme.

Flygtninge- og indvandrerpolitik efter 2015-krisen

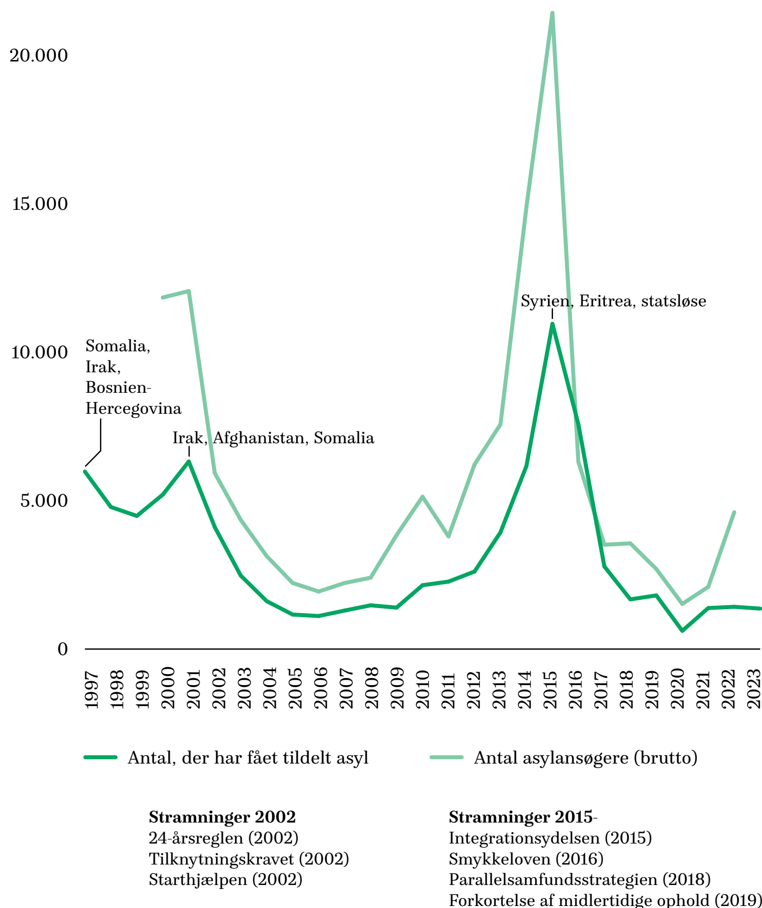
Politisk beslutningsmagt går ofte hånd i hånd med definitionsmagt og særligt på det stærkt debatterede flygtninge- og indvandrerområde. Kampen mod såkaldte parallelsamfund og ghettodannelser er et eksempel på, hvordan politiske beslutninger ofte er koblet til en bestemt 'framing', der præger forståelsen af problemet.

De såkaldte ghettolister blev en politisk realitet allerede i 2010, og i 2018 lancerede den daværende regering strategien *Ét Danmark uden parallelsamfund*. Boligområder blev kategoriseret som ghettoer eller hårde ghettoer ud fra kriterier som f.eks. andelen af beboere fra ikkevestlige lande, kriminalitetsrater eller andel af folk i arbejde.[64] Det fik konsekvenser for beboerne, der blev mødt med særlige krav. Der blev obligato-

risk dagtilbud til børn, og der blev indført hårdere straffe, hvis en lov blev overtrådt i et udpeget ghettoområde, end hvis den var begået uden for området. I 2018 blev tilknytningskravet for ægtefællesammenføring erstattet af et integrationskrav, der betød, at ægtefællerne nu skulle opfylde fire ud af seks krav, der omfatter sprogkundskaber, erhvervserfaring, uddannelse, selvforsørgelse, kendskab til det danske samfund og fast bopæl. Samtidig blev boligkravet strammet, så den herboende ægtefælle skulle have en passende bolig, der ikke måtte være på en ghettoliste. FN og Institut for Menneskerettigheder har kritiseret ghettopolitikken for at være diskriminerende, da den i praksis skelner mellem borgere på baggrund af etnicitet.[65]

Regeringsstrategien fra 2018 *Ét Danmark uden parallelsamfund* skal ses i lyset af den europæiske flygtningekrise i 2015. Det år søgte over en million mennesker asyl i Europa. Figur 6 viser antallet af personer med ikkevestlig baggrund, der har søgt om og modtaget asyl i Danmark i perioden 1997-2023.[66] Figuren viser, hvordan antallet af asylansøgninger toppede omkring 2015 i forbindelse med den europæiske flygtningekrise, hvorefter det faldt markant som følge af de politiske stramninger. En tilsvarende tendens ser vi i forhold til familiesammenføringer, hvor stramningerne påvirker, hvor mange der kan få deres familie hertil.

Figur 6. Antal ikkevestlige statsborgere, der har modtaget asyl som opholdsgrundlag i Danmark, 1997 – 2023



Stramninger 2002
24-årsreglen (2002)
Tilknytningskravet (2002)
Starthjælpen (2002)

Stramninger 2015-
Integrationsydelsen (2015)
Smykkeloven (2016)
Parallelsamfundsstrategien (2018)
Forkortelse af midlertidige ophold (2019)

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakoder VAN66 og VAN5

2015-flygtningekrisen førte til en intens politisk diskussion både på EU-niveau og i Danmark, der som konsekvens indførte midlertidig grænsekontrol, som i øvrigt fortsat er

opretholdt periodevist ved nogle enkelte grænseovergange. Familiesammenføringsreglerne blev også yderligere skærpet.[67] Et meget omdiskuteret tiltag var den såkaldte smykkelov fra 2016, der gav myndighederne ret til at beslaglægge værdigenstande fra asylansøgere for at finansiere deres ophold i Danmark. Loven vakte international kritik og blev et symbol på en hård linje i dansk politik.[68] I den offentlige debat blev der argumenteret for, at målet ikke først og fremmest handlede om økonomi, men snarere om at afskrække så mange personer som muligt fra at rejse til Danmark.

Flygtninge- og indvandrerpolitik de seneste år

Stramningerne er fortsat, og i 2019 under den socialdemokratisk ledede regering blev midlertidige opholdstilladelser gjort til standard, også for kvoteflygtninge. Samtidig blev integrationsydelsen reduceret og omdøbt til selvforsørgelses- eller hjemrejseydelse, som er ændringer, der ofte omtales som et paradigmeskifte i flygtningepolitikken.[69] Man taler om et paradigmeskifte på grund af et skifte fra en integrationsorienteret tilgang, hvor flygtninge blev set som potentielle nye borgere, til en midlertidighedslogik, hvor hjemrejse er et centralt mål. I 2021 blev lovgivningen yderligere strammet med udvidede muligheder for at fratage statsborgerskab i tilfælde af alvorlig kriminalitet. Samme år fik syrere fra Damaskusområdet med midlertidig opholdstilladelse inddraget deres tilladelse. Da Danmark ikke har en udleveringsaftale med Syrien, blev de dog ikke tvangsudsendt, men i stedet flyttet til udrejsecentre.[70] Det førte til kritik fra FN's Flygtningehøjkommissariat, da de fleste lande på det tidspunkt stadig anså det som usikkert at vende tilbage til Syrien. I 2021 blev der desuden vedtaget en ny lov, der åbner for asylbehandling i tredjelande, men den er dog ikke taget i brug i skrivende stund.

Krigen i Ukraine har skabt endnu en stor humanitær krise i Europa, men her har den politiske reaktion være anderledes. Folketinget vedtog i 2022 en særlov for ukrainske flygtninge, der gav dem direkte adgang til ophold, arbejde og uddannelse uden at gennemgå den normale asylproces. I skrivende stund

opholder 36.000 ukrainere sig i Danmark, og mere end 4,2 millioner opholder sig i andre europæiske lande. Europæernes støtte til flygtninge er imidlertid forblevet stabil og endda let stigende i forhold til ukrainske asylansøgere, uden at det er gået ud over støtten til andre flygtningegrupper.[71] Den differentierede tilgang til ukrainske flygtninge afspejler en geopolitisk pointe. Krigen i Ukraine er en europæisk konflikt, og Danmark har sikkerhedspolitisk stor interesse i en ukrainsk sejr. Det understreges yderligere af, at Danmark i forhold til bruttonationalproduktet er blandt de største bidragydere til det ukrainske forsvar.

Et af de seneste tiltag på flygtninge- og indvandrerområdet er fra 2024, hvor der er indgået en aftale mellem Danmark og Kosovo. Aftalen indebærer, at udvisningsdømte flygtninge og indvandrere uden dansk statsborgerskab, der har afsonet dele af deres fængselsstraf og ikke længere har lovligt ophold i Danmark, kan sendes til Kosovo for at afsone resten af deres straf. Formålet med aftalen er at frigøre kapacitet i overbelastede danske fængsler. Ligesom flere af de andre stramninger har forslaget mødt kritik. Institut for Menneskerettigheder har kaldt aftalen ”menneskeretligt problematisk”, og FN's Torturkomite har udtrykt bekymring for potentielle menneskerettighedskrænkelser.

Flygtningeområdet og magt

Befolkningssammensætningen i Danmark har ændret sig siden årtusindeskiftet. Dengang udgjorde indvandrere og efterkommere 8 % af befolkningen, i dag er andelen steget til 15,9 %. Den generelle stigning betyder, at en langt større andel af borgere i dag ikke har dansk statsborgerskab og derfor har færre rettigheder, alt efter hvilken status de har. Ved folketingsvalget i 2001 var der lige under 200.000 personer bosiddende i Danmark, som ikke havde stemmeret. Ved det seneste folketingsvalg i 2022 var det tal steget til omkring 500.000. Den udvikling er et centralt demokratisk problem, da valgdeltagelse udgør en grundpille i ethvert demokrati.[72]

Hvis vi skal forstå udviklingen i et magtperspektiv, er det

tydeligt, at de forskellige magtformer ofte fungerer samtidigt og understøtter hinanden. Den strukturelle magt viser sig i de mange ændringer af lovgivningen, der siden årtusindeskiftet har fået store konsekvenser for herboende flygtninge, indvandrere og familiesammenførte. For at den politiske beslutningsmagt kan realiseres, må der dog først skabes en debat om emnet, der både kan udspringe fra befolkningen og fra politikerne. Den politiske magt handler nemlig ikke kun om at ændre regler og love, men også om at bruge en dagsordenssættende magt til at påvirke samfundsdebatten, der baner vejen for politiske beslutninger. I dette tilfælde på en måde, der kan virke afskrækkende, så f.eks. asylansøgere vælger ikke at søge asyl i Danmark. Den strategi er blevet kaldt negativ politisk branding[73] og kan måske forklare, hvorfor Danmark ikke længere er i toppen i EU's opgørelse over antallet af asylansøgere per indbygger i Europa, men nu ligger i bunden.

Politikere vinder legitimitet, når de formulerer problemer på en måde, der vinder genklang hos bestemte befolkningsgrupper og dem, der stemmer til valgene. Et mål for dem er at tiltrække flere vælgere til næste folketingsvalg. Definitionsmagten kommer til udtryk, når politikere, journalister og andre samfundsdebattører præger forståelsen af, hvordan dansk flygtninge- og indvandrerpolitik bør opfattes. Definitionsmagten er forudsætningen for den dagsordenssættende magt og ikke mindst for, hvilke emner der ikke får plads i den politiske samtale. Selv om der eksisterer en alternativ politisk dagsorden, der fremstiller indvandrere som en ressource for det danske samfund eller flygtninge som en gruppe, et rigt vestligt land som Danmark bør tage ansvar for, har den dagsorden haft langt mindre gennemslagskraft end den modsatte i de sidste to årtier.

Kapitel 5

Den offentlige samtale er digital

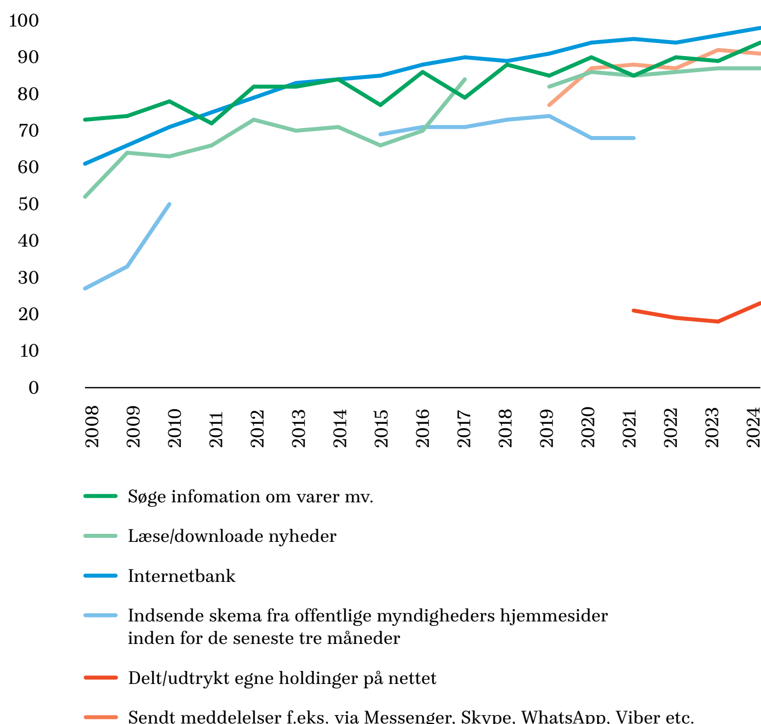
De danske politikere har besluttet, at Danmark skal være et af de mest digitaliserede lande i verden. Figur 7 bekræfter, at digitaliseringen af det danske samfund påvirker store dele af vores hverdagsliv. Det gælder ikke blot kontakten med det offentlige, det gælder også andre dele af vores liv. Næsten alle i Danmark bruger f.eks. netbank. Vi søger informationer online om de varer, vi ønsker at købe – og køber dem måske også online.

Vi kommunikerer med hinanden på digitale platforme som Messenger og WhatsApp og følger med i hinandens og andres liv på de mange sociale platforme, der findes i dag. Denne kommunikation er ikke altid offentlig, men mange af os deltager også i offentligt tilgængelige debatter på nettet som vist i figur 7.

I dette kapitel ser vi nærmere på digitaliseringen af den offentlige samtale, og hvad digitaliseringen betyder for magten i den offentlige samtale. En stor del af vores nyhedsforbrug er i dag digitalt, og skiftet fra trykte medier betyder noget i forhold til de nyheder, vi kommer i kontakt med, og i forhold til dem, der har magten til at bestemme, hvem der skal have taletid i nyhedsstrømmen. Danmarks Riges Grundlov fremhæver, at "[e]nhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker" (§ 77). Det vil sige, at alle er berettiget til at deltage i det, vi her definerer som 'den offentlige samtale': den offentligt tilgængelige kommunikation om

politik og samfund og om de aktører, der har eller vil have magten til at bestemme.

Figur 7. Befolkningens brug af internettet til private formål i %



Note: Figuren viser procentdelen af befolkningen mellem 16 og 74 år. Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, datakode BEBRIT09

I det moderne Danmark har nyhedsmedierne fungeret som central arena for den offentlige samtale. Den rolle giver nyhedsmedierne magt, særligt den dagsordenssættende magt og definitionsmagt. Magten består ikke blot i at være arena for andre, men også i at kontrollere adgangen til arenaen. Derudover går nyhedsmedierne de tre statsmagter, Folketinget,

regeringen og domstolene, kritisk efter i sømmene og agerer derved vagthund på befolkningens vegne. Den rolle giver dem magt, da deres valg af emner og vinkler kan have politiske konsekvenser.

Under den første magtudredning argumenterede Timothy Cook for, at nyhedsmedier bedst kunne forstås som ”en politisk institution”.[74] I takt med at nyhedsmedierne havde kappet båndene til de politiske partier og var blevet mere politisk uafhængige, udviklede journalistik sig til en selvstændig profession med en stærk selvforståelse af, hvordan den skulle bedrives. Resultatet blev, at journalister uanset medie hurtigt kunne blive enige om, hvad der var en nyhed, og hvad der ikke var en nyhed. Nyhedsmedierne og deres indhold lignede derfor hinanden mere og mere og udøvede på den måde i fællesskab magt over den offentlige samtale. Den magt spillede ind i de politiske processer, fordi nogle emner fik mere mediedækning end andre og derfor blev behandlet i det politiske system.

Cooks forståelse af, hvordan medier kontrollerer den offentlige samtale, genfindes også i den første magtudrednings slutrapport få år senere:

> Det er i store træk de samme nyhedskriterier, der lægges til grund i alle aviser og på alle tv-kanaler, og nyhederne præsenteres på nogenlunde samme måde i alle medier. Når man taler om, at medierne er blevet selvstændiggjort, er det altså ikke den enkelte journalist, men medierne som nyhedsinstitution.[75]

Nyhedsinstitutionen påvirker de politiske beslutninger, dagsorden og holdninger, men vi skal være varsomme med at overdrive magten, tilføjede slutrapporten. Magten udøves i samspil med mange aktører, og ofte agerer nyhedsmedierne blot arena for andre aktørers diskussioner. Derfor konkluderede slutrapporten, at nyhedsmediernes magt også kan forstås som en *strukturel magt*, fordi mediestrukturen og journalisternes professionelle rutiner strukturerer den offentlige samtale.

Nye og flere arenaer

Siden den første magtudredning 1997-2003 er der sket meget. Slutrapporten havde ikke sociale platforme som Facebook eller X med, da de ikke fandtes dengang. I dag mødes venner, naboer og fremmede på de sociale platforme og diskuterer politik, ikke blot borgerne imellem, men også borgerne og magthaverne debatterer indbyrdes.[76] Som vist i figur 7 bruger omtrent en femtedel af befolkningen internettet til at dele eller give udtryk for egne holdninger.

I 2006 startede TV 2 News med nyheder døgnet rundt, og fra 2007 så smartphones dagens lys. I dag konsumeres nyheder i høj grad online, som figur 7 også viser. Samtidig er avisernes trykte oplag faldet kraftigt og afløst af flydende deadlines på avisernes websites, nyheder på sociale platforme og i nyhedsapps. Streamingtjenester er kommet til med f.eks. Netflix, der blev lanceret på det skandinaviske marked i 2012. Platformenes tilbud påvirker nyhedsforbruget, da det aldrig har været nemmere at finde alternativt indhold og undgå samfundsstof, hvis man ikke interesserer sig for det. Det øgede udbud af medieindhold på tværs af medieplatforme, der er kommet med digitaliseringen, har ført til et mere fragmenteret mediebrug.[77] Før i tiden var der ikke mange tv-kanaler at vælge imellem, og programmet var bestemt af andre. I dag kan man streame det, man lige akkurat har lyst til, og når vi streamer, gør vi det ofte alene og ikke sammen med dem, vi bor sammen med. Det er især unge og kortuddannede, der fravælger at følge med i den offentlige samtale ved kun at forbruge lidt politisk medieindhold.[78]

De digitale muligheder har også gjort det nemmere at etablere nye, alternative medier, der positionerer sig i opposition til de traditionelle nyhedsmedier og den politiske elite.[79] Alternative medier fandtes også tidligere, men i dag kræver det, forenklet sagt, ikke meget mere end en computer og en internetforbindelse at starte et nyt medie. Uden internettets nye tekniske muligheder ville de nye alternative medier næppe kunne række så langt ud.[80] *Den Korte Avis* tiltrak sig en del opmærksomhed, da den blev lanceret i 2012, og nyere eksem-

pler er *NewSpeek* og *24NYT*. Udviklingen betyder, at såkaldte modoffentligheder, som er særligt kritiske over for traditionelle nyhedsmedier og politikere, i dag har nemmere ved at kommunikere bredt ud. De digitale platforme er således blevet et mødested for dem, der ønsker at dyrke alternative samfundsforståelser.[81]

Kort sagt er store dele af den offentlige samtale blevet digitaliseret. Hvor nyhedsmedierne tidligere var den centrale arena for den offentlige samtale, giver det i dag i mindre og mindre grad mening at tale om nyhedsmedier*ne* i bestemt form. Det rejser spørgsmålet, hvordan digitaliseringen påvirker nyhedsmediernes magt over den offentlige samtale.

Det, vi taler om

En af de centrale magtmekanismer i moderne journalistik er 'gatekeeping'. Det handler om magten til at bestemme, hvem der kommer til orde, og hvad der tales om. Det vil sige den dagsordenssættende magt. Redaktører er traditionelt set blevet opfattet som dagsordenens portvagter. Deres magt blev ikke udøvet efter eget, personligt forgodtbefindende, men efter professionelle rutiner og standarder.[82]

Som tidligere nævnt handler den dagsordenssættende magt særligt om at bestemme, hvem der ikke kommer til orde, eller hvad der ikke tales om.[83] Mest iøjnefaldende var nyhedsmediernes gatekeeping i forhold til dagbladenes debatsider.[84] Tidligere har debatsiderne haft en central og indflydelsesrig plads i den offentlige samtale, som også den første magtudredning pointerede.[85] Danske debatsider bestod af bidrag fra forskellige aktører, heriblandt almindelige borgere.[86] Men i sidste ende var det debatredaktører, der bestemte, hvilke læserbreve eller kronikker der blev offentliggjort. Sådan er det også i dag, men de traditionelle mediers gatekeeping er ved at slå revner.

Hvis en politiker f.eks. ikke får optaget et læserbrev i et dagblad, så har vedkommende mulighed for selv at kommunikere sit budskab ud på de sociale platforme.[87] At vælge sociale platforme som kommunikationskanal har desuden den fordel,

at man nemmere slipper for journalisters kritiske spørgsmål. Sociale platforme er også blevet en arena for influencere, der ligeledes bidrager til debatten. I Danmark er det endnu primært et kommercielt fænomen, men influencere er ved at få samfundspolitisk betydning i Europa.[88]

I dag prøver nyhedsmedierne at fange publikums opmærksomhed på de sociale platforme. Her er nyhedsmedierne underkastet platformenes algoritmer og deres magt til at sætte dagsordenen.[89] Nyhedsmedierne skal optimere deres overskrifter, billeder m.m. til at fungere bedst muligt med platformenes algoritmer, hvis nyhedsmedierne vil nå ud og fange borgernes opmærksomhed.[90] Den kamp om opmærksomheden er med til at svække nyhedsmediernes egen dagsordenssættende magt. Det er dog vigtigt at tilføje, at nyhedsforbruget i Danmark endnu er relativt konservativt: Omtrent halvdelen af borgerne bruger sociale platforme til at tilgå nyheder, men kun knap en ud af otte rapporterer, at sociale platforme er den vigtigste nyhedskilde.[91]

De sociale platforme faciliterer dog et fænomen, der kunne kaldes 'den dobbelte portvagt'. I Danmark er en stor andel af befolkningen på Facebook, og her ser vi f.eks. store grupper, hvor der diskuteres og deles indhold. Disse grupper styres typisk ikke af professionelle aktører. Men det er bemærkelsesværdigt, at en betydelig andel af det indhold, grupper deler, stammer fra traditionelle medier skabt af professionelle – selv i grupper, der positionerer sig mod 'mainstreamen'.[92] I praksis betyder det, at nyhedshistorier skal forbi to 'portvagter' for at nå ud. Først skal en potentiel nyhedshistorie forbi et lag af professionelle journalister. Hvis de vælger at publicere historien, skal den forbi et lag af ikke-professionelle debattører på de sociale platforme.

Nyhedsmediernes dækning har ud over at sætte dagsordenen også været med til at forme indholdet af den offentlige samtale og vores politiske holdninger. Nyhedsmediernes definitionsmagt ligger primært i journalisternes måde at fortælle historier på, og hvor nogle emner er mere medieegnede end andre, som også er det, man kalder 'medielogik'. Det er f.eks.

en ’bedre’ mediehistorie at fortælle om lille Albert, der er ked af, at hans folkeskole skal lukke, end om alle de borgere, der kommer til at spare lidt i skat. Det er en ’bedre’ mediehistorie at fortælle om unge med indvandrerbaggrund, der skyder på hinanden i en bandekonflikt, end at fortælle historier om samfundsgevinsten ved indvandring. Den måde, disse emner vinkles på, påvirker opinionen, selv om effekterne er relativt begrænsede og sjældent stabile over tid.[93] Men af og til ser vi udsving i opinionen, der kan være forårsaget af en sag eller et emne, som nyhedsmedierne tager op.[94] Selvfølgelig er det generelt en fordel for politikerne at være synlige i den offentlige samtale og tale om politik,[95] men modsat tidligere kræves der i dag synlighed på flere medieplatforme for at brænde igennem med et budskab.[96]

Magtforskydninger

I den første magtudredning konkluderede man, at indholdet på tværs af nyhedsmedier var nogenlunde ens. Det var nyhedsmedierne og borgernes dagsordener også.[97] Meget tyder dog på, at borgernes dagsordener bliver mere fragmenterede i fremtiden, præcis som det er dokumenteret i Sverige, hvor medielandskabet minder om det danske.[98] Konsekvensen er, at vi i mindre grad vil være optaget af de samme emner, men spørgsmålet er, om det skyldes digitaliseringen, og om det er et tegn på en mere fundamental magtforskydning.

På den ene side medfører digitaliseringen, at magten forskydes. De sociale platforme er blevet et mødested for de nævnte modoffentligheder, som derfor er blevet mere synlige i den offentlige debat. Der har været en del offentligt fokus på tonen i onlinedebatter,[99] og hver tiende kommunalpolitiker rapporterer om chikane på sociale platforme.[100] Politikere bruger mange timer om dagen på sociale platforme,[101] men de borgere, de møder der, er faktisk kun lidt repræsentative for befolkningen samlet set. Selv om der er relativt fri adgang til at deltage i debatten online, rapporterer kun én ud af 30 borgere, at de ugentligt diskuterer politik online, og dette sker hovedsageligt på Facebook.[102]

På den anden side skal digitaliseringens konsekvenser ikke overdrives, når det gælder nyhedsmediernes magt til at sætte dagsordenen. De traditionelle nyhedsmedier spiller fortsat en central rolle for den offentlige samtale for borgerne og for politikerne,[103] og analyser fra vores nabolande indikerer heller ikke, at traditionelle nyhedsmediers dagsordenssættende magt over for borgerne er markant nedadgående.[104] Nyhedsmediernes muligheder for selvstændigt at sætte dagsordenen har desuden også hele tiden været begrænset. Tidligere var det politikerne, der i højere grad end nyhedsmedierne bestemte den politiske dagsorden, og medierne havde kun meget begrænset indflydelse på politiske beslutninger. Sådan er det også i dag.[105]

Vi skal heller ikke overvurdere betydningen af nyhedsmediernes digitalisering for deres definitionsmagt over den offentlige samtale. Den første magtudredning fremhævede, at borgernes holdninger er ganske stabile over tid, og det gælder i det store og hele stadig.[106] Samtidig er det vigtigt at huske, at det ikke er nyhedsmedierne, der alene bestemmer, hvordan emner vinkles, men det er et resultat af forskellige aktørers input, ikke mindst de i forvejen magtfulde politikere.[107] Magtforskydningerne betyder derfor nærmere, at nyhedsmedierne i dag i endnu mindre grad kan påvirke opinionen i en bestemt retning. Deres magt til at frame den offentlige samtale i en bestemt retning bliver svækket, når vi i mindre grad er optaget af de samme emner. Det er dog også vigtigt at påpege, at trods deres mindre magt påvirker medielogikken dog flere samfundsprocesser i dag end tidligere, fordi andre aktører end nyhedsmedierne har taget medielogikken til sig (se næste kapitel).

Det nuværende 'konservative' mediebrug må antages at 'beskytte' den offentlige samtale mod nogle af de mest negative konsekvenser, der kan være et resultat af digitaliseringen af den offentlige samtale. Under covid-19-pandemien så vi f.eks., at troen på konspirationer omkring covid-19 var mere udbredt blandt borgere med større brug af sociale platforme.[108] Overordnet set lader det dog til, at eksponering for mis- og

desinformation i en dansk kontekst er relativt begrænset,[109] og selv om de alternative medier udfordrer de traditionelle mediers magt, så er de nichefænomener.[110]

Det er også vigtigt at fremhæve, at nogle af de nye digitale medietilbud på markedet, f.eks. *Zetland*, leverer professionel journalistik, og i fremtiden vil de muligheder, som kunstig intelligens giver i forhold til billed- og videomateriale, gøre det endnu nemmere og billigere at producere indhold, og derfor er det vigtigt at holde øje med udviklingen.

Den strukturelle magt udfordres

Historisk var nyhedsmediernes magt over den offentlige samtale især en strukturel magt, fordi mediestrukturen og journalisternes professionelle rutiner strukturerede den offentlige samtale. Det er her, vi ser de største ændringer, og det skyldes to faktorer. For det første er flere af de etablerede kommercielle nyhedsmediers økonomiske grundlag under pres, hvilket er en indirekte effekt af digitaliseringen. Det er mere attraktivt at reklamere på de sociale platforme end i mange kommercielle nyhedsmedier, da algoritmer på de sociale platforme gør en mere målrettet reklameplacering mulig. Der er desuden langt flere brugere på de sociale platforme, end der er abonnenter af f.eks. dagblade i dag. Konsekvensen er, at de sociale platforme suger flere og flere annoncekroner ud af det danske mediemarked, og nogle af de kommercielle mediehuses muligheder for at tjene penge på reklame svinder ind.[111]

Manglende annonceindtægter og manglende abonnenter betyder nedskæringer og fyringer, sammenlægninger og lukninger af medier – og dermed ringere muligheder for at strukturere den offentlige debat. Vi har igennem de seneste årtier set en række fusioner og nedlæggelser af selvstændige journalistiske avistitler. Konsekvensen er, at der f.eks. er kommet mere fokus på større kommuner end på de mindre.[112] Det er dog også vigtigt at fremhæve, at nogle mediehuse klarer digitaliseringen bedre end andre. TV 2's streamingplatform TV 2 Play er f.eks. en stor succes, som allerede i 2022 havde over en million betalende abonnenter.

Den anden væsentlige faktor er, at hverdagens mediestruktur er blevet brudt, da nyheder ikke længere kommer på faste tidspunkter. Det er en direkte konsekvens af den teknologiske udvikling, og det berører alle mediehuse, uanset om de er kommercielle eller public service. Det danske mediesystem var tidligere kendetegnet ved en forudsigelig daglig rytme, som Anker Brink Lund opsummerede det i den første magtudredning:

> Når morgenvagten møder på Radioavisen, er nattens telegrammer fra Ritzaus Bureau og de landsdækkende morgenaviser obligatorisk læsning. Herfra hentes inspiration til indslag, hvor dagbladenes kilder ringes op igen, så de kan gentage deres synspunkter med egne ord. Radioavisen er til gengæld pligtlytning for journalister i lokalaviserne og på tv-nyhederne, der herfra henter inspiration til at bearbejde de samme emner i lyd og billeder – ofte med nye vinkler.[113]

Lund beskrev dagbladene som "hovedleverandør af originale idéer" i det danske mediesystem.[114] Set fra andre aktørers ståsted betød det, at hvis man lykkedes med at komme på forsiden af et af de store landsdækkende dagblade med sit budskab, kunne man være rimelig sikker på, at Ritzaus Bureau og Radioavisen ville sørge for, at budskabet nåede ud til store dele af den danske befolkning. I dag er den offentlige samtale præget af flydende deadlines og nyhedsopdateringer døgnet rundt.[115]

Magten i en hybrid offentlig samtale

Det er oplagt at tale om en *hybrid* snarere end en *digitaliseret* offentlig samtale i dag.[116] Sociale platforme er blevet et centralt værktøj til at pirre journalisters opmærksomhed i et håb om at blive dækket af de traditionelle nyhedsmedier.[117] Der er opstået en ny mulighed for mindre kendte politiske aktører, som de ikke havde tidligere, og måske kan et opslag på en social platform resultere i mediedækning. Men måske gør det

ikke. Kommunikation har altid været forbundet med usikkerhed, men i dag er den endnu mere uforudsigelig end tidligere.

Den offentlige samtale om politik og samfund er på nogle områder i dag kendetegnet ved mindre magtkoncentration. De traditionelle nyhedsmediers magt til at præge den offentlige samtale er blevet svækket. Politikere og andre aktører kan i højere grad kontrollere deres eget budskab på de sociale platforme. De traditionelle nyhedsmediers døgnrytme er forsvundet, og de borgere, der ikke ønsker at følge med, kan nemt melde sig ud.

På andre områder ser vi derimod mere magtkoncentration. Nyhedsmedierne er f.eks. underkastet sociale platformes algoritmer og deres magt til at sætte dagsordenen. Algoritmerne styres og ændres af platformene efter deres eget forgodtbefindende. Konsekvensen af disse forskellige udviklinger er, at vi har en mere uforudsigelig kommunikationsstrøm.

De fulde konsekvenser af digitaliseringen og de medfølgende magtforskydninger i den offentlige samtale er dog vanskelige at forudsige. Tidligere har de professionelle nyhedsmedier som ramme for informationsstrømmen højnet kvaliteten af den offentlige samtale om politik og samfund.[118] Spørgsmålet er, om de professionelle nyhedsmedier fortsat vil kunne spille den rolle, når flere af dem har svært ved at tjene penge, og flere i befolkningen undgår politik og samfundsstof.

Den næste store udfordring for den offentlige samtale kan blive udviklingen med kunstig intelligens. Med kunstig intelligens er det nemt at fabrikere indhold, der ser autentisk ud, men som hverken er autentisk eller faktuelt korrekt. En mulig fare er derfor, at vi ikke længere kan skelne mellem autentisk og fabrikeret indhold, særligt når vi mødes online. Dansk forskning på området indikerer, at befolkningen ikke er særligt god til at spotte, om billeder er ægte eller fabrikerede.[119] Når man ikke længere kan stole på den offentligt tilgængelige kommunikation om politik og samfund, bliver det svært at føre en offentlig samtale.

Kapitel 6

Professionalisering af den politiske proces

Antallet af kommunikationsfolk i staten er steget med 70 % på 11 år, skrev nicheportalen NB Økonomi i 2023.[120] Samme år kunne vi læse, at der også i kommunerne havde været en markant stigning over tid. Mens der i 2006 var ansat 91 journalister i de daværende 271 kommuner, var der ansat næsten tre gange flere journalister i landets kun 98 kommuner i 2023. Antallet af konsulenter og akademikere er i samme periode også steget i kommunerne.[121]

Disse stigninger omtales som oftest kritisk, men kritikken er ikke ny. *Politiken* skrev tilbage i 2010 en forsidehistorie om København, der havde "rekord i PR-ansatte".[122] Hvis udviklingen og kritikken ikke er ny, men stigningen fortsætter, er det oplagt at spørge, hvorfor det bliver ved. Set i lyset af, at den offentlige samtale er blevet mindre forudsigelig, giver det god mening at ansætte flere kommunikationsmedarbejdere. Det kan forstås som et forsøg på at håndtere den moderne kommunikations uforudsigelighed:

> Mange borgmestre anerkender, at kommunikation kan være en god idé. Det skyldes, at man ikke længere bare kan indrykke noget information i de klassiske medier og være sikker på, at budskabet når frem.

Borgerne bevæger sig på mange forskellige platforme, og det kan være nødvendigt at nå så mange som muligt.[123]

Det stigende antal kommunikationsmedarbejdere og den øgede bevidsthed om kravene til kommunikation i dag er blevet beskrevet som en medialisering af den politiske proces. Med 'den politiske proces' mener vi både beslutningsprocessen og den forhandlingsproces, der ligger forud for beslutninger i f.eks. Folketinget, dvs. fra et emne eller en sag kommer på dagsordenen til en mulig politisk beslutning. Spørgsmålet er så, om medialiseringen af den politiske proces også betyder forskydninger i, hvem der har magten i den politiske proces. Professionalisering af den politiske proces handler dog om mere end professionalisering af kommunikation.[124] For eksempel er tænketanke og public affairs-bureauer vokset frem siden den første magtudredning, og det rejser det næste spørgsmål, nemlig hvor magtfulde disse aktører er i dag.

Medialisering

Den politiske proces er igennem de seneste årtier blevet medialiseret.[125] Den udvikling kan groft sagt deles op i fire perioder. Perioderne har ikke start- og slutdatoer, men kan hjælpe med at gøre de forandringer, der er sket over tid, tydelige. Den første periode dækker over en udvikling, hvor borgernes primære kilde til information om politik og samfund flytter sig fra hverdagens samtaler med andre borgere til nyhedsmedierne. Der var en stærk partipresse, hvor den lokale politiker også var redaktør på en lokal avis, så partipressen promoverede de holdninger, den lokale politiker stod for. Den anden periode beskriver, hvordan nyhedsmedier og politik bliver to forskellige størrelser. Politikeren og redaktøren er ikke længere én og samme person. Nu handler det for politikerne om at bedrive politik på det politiske systems præmisser, hvor der skal samles flertal for egne politiske ønsker i folketingssalen. Nyhedsmedierne arbejder efter de professionelle nyhedskriterier og rutiner i deres dækning af politik, dvs. den medie-

logik, vi tidligere var inde på. Den tredje periode beskriver en periode, hvor det er politikerne, der i højere grad tilpasser sig mediernes logik, end det er medierne, der tilpasser sig den politiske logik.

I den fjerde periode sker der noget markant. Andre aktører end medierne begynder at operere efter den samme logik, som nyhedsmedierne gør. Partier indretter deres politik efter, hvad der fungerer i medierne. Interesseorganisationer vælger at kaste sig over emner og sager, der har medietække. Selv i myndighedernes sagsbehandling overvejes det, hvordan afgørelser modtages i offentligheden. På den måde bestemmer mediernes måde at fungere på, hvad vi ønsker at sætte på dagsordenen, og hvordan vi definerer problemer. Hvis disse fire perioder er en korrekt beskrivelse af udviklingen over tid, er konsekvensen, at de, der kan tænke i medieprofessionelle baner, får mere magt over dagsordenen og definitionerne.

En stigende medialisering af politik har stået på længe, hvilket den første magtudredning også konkluderede.[126] Og der er tegn på, at der stadig er belæg for at tale om en fortsat stigende medialisering af politik.[127] Det ses med væksten af professionelle kommunikatører i staten, kommunerne eller interesseorganisationer.[128] Ligesom der også i de politiske partier er kommet flere ansatte på sekretariaterne, og kampagnestaben og udviklingen af partiernes politik er blevet professionaliseret.[129] Set i lyset af den stigende uforudsigelighed i den offentlige samtale giver det god mening, men samtidig ser vi også andre forandringer i samfundet, der skubber i retning af en øget professionalisering. For eksempel er vælgernes trofasthed over for de politiske partier i opbrud, og derfor skal der bruges mere energi på at analysere og overbevise potentielle vælgere. Udviklingen hænger også sammen med, at klassiske adgangsveje for eksterne aktører til den politiske proces (korporatismen) er i opbrud,[130] og at vi ser en centralisering af magten i det politiske system (se næste kapitel). Det kalder på at spille på alle tangenter, når man vil varetage sine interesser.

I ministerierne i dag handler professionalisering af politik

også om mere end at håndtere kommunikation. Hver minister har særlige rådgivere som tætteste medarbejdere i hverdagen. Den udvikling tog for alvor fart omkring årtusindeskiftet, hvor disse særlige rådgivere blev kaldt spindoktorer, fordi de ofte havde en mediebaggrund. I dag er meget af den funktion flyttet til presserådgivere, og de særligere rådgivere er oftere personer, der har været ansat i f.eks. partisekretariater, hvor de har arbejdet med strategisk politikanalyse og -udvikling.[131] Vi er derfor vidner til en professionalisering af den politiske proces, som ikke kun handler om medialisering.

Flere professionelle

Siden den første magtudredning er andre aktører som f.eks. tænketanke og public affairs-bureauer kommet til at fylde mere i den politiske proces. Her arbejder såkaldte policyprofessionelle med at udvikle politik og interessevaretagelse. Det er personer, der har en dyb indsigt i politiske processer og et bredt netværk i relevante kredse.[132] Modsat politikere eller ansatte i den offentlige forvaltning er policyprofessionelle dog hverken demokratisk legitimerede eller behøver at være upartiske i deres politiske arbejde.

Ordet tænketank er et engelsk låneord af militær oprindelse, 'think tank', og betegner "[o]rganisationer, der hævder uafhængighed og søger politisk indflydelse ved at synliggøre ekspertviden".[133] Det kan diskuteres, hvilke aktører der kan betegnes som tænketanke, ligesom der kan sættes spørgsmålstegn ved, hvor uafhængige de er.[134] Faktisk har vi haft tænketanke i mange årtier. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fra 1936 og Center for Alternativ SamfundsAnalyse (CASA) fra 1986 kan betegnes som tænketanke. Det var imidlertid især etableringen af det borgerligt-liberale Center for Politiske Studier (CEPOS) i 2004, der skabte en del offentlig debat om tænketanke som aktører i den politiske proces. CEPOS vakte opsigt, fordi det havde et tydeligt ideologisk afsæt og var i stand til at opnå synlighed i den offentlige debat. I de seneste år er der kommet flere nye tænketanke til, f.eks. i 2008 Cevea,

der eksisterede fra 2008 til 2024, og Concito. DEA fra 2010 og Kraka fra 2011 er også eksempler på nyere tænketanke.

Public affairs-bureauer arbejder også med politikanalyse og -udvikling, men er et endnu nyere fænomen i Danmark. Disse bureauer har vokseværk, som *Altinget* påpegede i 2024:

> Da forskere i starten af nullerne analyserede demokratiet og magten i Danmark i den første magtudredning var public affairs en branche, der stort set ikke fandtes. Firmaer som Rud Pedersen, Ulveman & Børsting, Grace og Navigate er siden skudt frem. Og de omsætter stadig mere og ansætter stadig flere.[135]

Det er værd at bemærke, at public affairs-bureauernes kundekreds også omfatter det offentlige, f.eks. kommuner, der ønsker at påvirke den politiske proces og de politiske beslutninger.

Det er ikke kun i tænketanke og public affairs-bureauer, vi ser flere policyprofessionelle i dag. De findes også i interesseorganisationer såsom fagforeninger eller patientforeninger. Disse har oplevet en markant vækst i antallet af ansatte i deres sekretariater, som arbejder med politikudvikling og interessevaretagelse.[136] Der findes intet officielt register over policyprofessionelle ansat i interesseorganisationer, men en forsigtig vurdering baseret på 2009-data lød på omtrent 5.000 fuldtidsansatte. Tilbage i 1975 havde blot 3 % af interesseorganisationerne mere end 25 ansatte på deres sekretariater.[137] Sekretariaterne hos de politiske partier har som nævnt ligeledes haft vokseværk, hvor der i dag er flere ansatte til at arbejde med politikanalyse og -udvikling.[138]

Når der bruges mange ressourcer på professionelt politikarbejde, kunne det få os til at tro, at policyprofessionelle er magtfulde. Det er imidlertid vanskeligt at svare på, hvor magtfulde de er. Der findes eksempler på politiske beslutningsprocesser, hvor interesseorganisationer spiller en central rolle, men omfanget af interesseorganisationernes indflydelse på politiske beslutninger har vi intet præcist billede af.[139] Det har

været diskuteret,[140] at tænketankenes magt antageligt består i at påvirke dagsordenen, men samtidig er det vanskeligt at sige, hvorvidt aktører kommer deres politiske mål nærmere ved at forsøge at påvirke den politiske dagsorden.[141]

I perioden fra den første magtudredning op til covid-19-pandemien så vi en tendens til, at specifikke tænketanke oftere blev brugt som kilder i nyhedsmedierne. Samtidig så vi dog også en modsatrettet tendens til, at tænketankene sjældnere blev nævnt i diskussionerne på Christiansborg.[142] Det gør det svært at svare på, hvor magtfulde tænketankene er, da politikere "jo langt fra altid [henviser] til, hvor de har fået ideerne fra".[143] Forskning i virksomheders påvirkning af den politiske proces indikerer, at det primært er den konkrete implementering af lovgivning, som virksomheders lobbyister søger at påvirke, og ikke så meget selve tilblivelsen af lovgivningen bag.[144] I hvert fald kan vi konstatere, at der bruges mange ressourcer på indsatser, hvis effekt ikke er entydigt dokumenteret.

De politiske amatører

Selv om der med flere kommunikatører og policyprofessionelle er sket en professionalisering af den politiske proces, så har vi også siden årtusindeskiftet set ændringer, der peger i retning af mindre professionalisme i dele af den politiske proces.

Der har i Danmark længe eksisteret en række muligheder for, at borgere kan give input direkte til den politiske proces ud over valgdeltagelse eller partimedlemskab. Et eksempel er de såkaldte 17.4-udvalg i kommunerne. Disse udvalg går tilbage til 1968 og har en rådgivende funktion. Kommunerne har mulighed for at udpege almindelige borgere eller f.eks. medlemmer af lokale foreninger til at deltage i et 17.4-udvalg.[145] Et andet kendt eksempel er de såkaldte deputationer, som er nævnt i Folketingets forretningsorden. Her fremgår det, at enhver borger kan bede om foretræde for et af Folketingets udvalg og fremlægge et synspunkt. Siden den første magtudredning er der desuden kommet en ny adgangsvej for borgerne til det politiske system: borgerforslag. I 2018 lancerede Folketinget en hjemmeside, hvor borgere:

> kan indgive forslag med henblik på senere behandling som beslutningsforslag i Folketinget, og hvorved andre personer, der opfylder den samme betingelse, kan tilkendegive deres støtte til sådanne forslag (bekendtgørelsen om borgerforslag).

Borgerforslag skal stilles af mindst fire borgere, og hvis forslaget finder støtte blandt mindst 50.000 borgere, skal det behandles i Folketinget. Langt de fleste borgerforslag afvises dog efterfølgende af Folketinget, kun ganske få har fået medhold her. Det er værd at bemærke, at der med borgere menes danske statsborgere, så en ud af ti voksne med bopæl i Danmark holdes i denne sammenhæng eksplicit uden for muligheden for at påvirke den politiske proces.

Et andet nyere eksempel er de sociale platformes fremkomst. Her er det væsentligt nemmere end tidligere for ikke-professionelle kommunikatører i fællesskab at placere et emne eller en sag på den politiske proces' dagsorden, hvilket forskningen omtaler som 'connective action'.[146] Det har vi f.eks. set i forbindelse med MeToo-bevægelsen, modstand mod Israel i forbindelse med krigen i Gaza, modstanden mod regeringens håndtering af covid-19-pandemien og hos online-græsrodsbevægelsen #enmillionstemmer, der fokuserer på behandlingen af folk med handicap og deres pårørende. Vi har set den slags påvirkning af den politiske proces 'nedefra', før de sociale platforme kom. Lagerforvalter Peter Rindal er et historisk eksempel. Han blev i 1965 landskendt for sin protest mod Statens Kunstfond. Nutidens rindalister har nemmere ved at finde sammen via de sociale platforme og protestere synligt i fællesskab, måske på bekostning af engagement i mere traditionelle fora som f.eks. medlemskab af politiske partier.

Alt i alt peger udviklingen mod flere amatører dog ikke i retning af fundamentale magtforskydninger i den politiske proces. Det er blevet nemmere for almindelige borgere at få et emne eller en sag på dagsordenen, men beslutningsmagten

følger ikke med. Folketinget har f.eks. fortsat det sidste ord også ved borgerforslag.

Politik som profession

Den politiske proces er blevet professionaliseret, men den er samtidig også blevet mere uforudsigelig og kompleks.[147] Der er kommet flere aktører til. Magten er derfor forskudt på en måde, så vi kan pege på grupper, der har mindre magt, f.eks. har partimedlemmer ringere mulighed for at påvirke politikudviklingen, men uden entydigt at kunne pege på, hvem der så har fået mere magt. Dagsordens- og definitionsmagten er mere diffuse størrelser i dag. Beslutningsmagten er næppe ændret voldsomt, men vi mangler viden om magtforskydninger i den politiske proces. Meget i den politiske proces foregår uden mulighed for, at offentligheden kan følge med, hvorfor der fremsættes krav om f.eks. et lobbyregister og ændringer af offentlighedsloven for at give mere adgang til forhandlingerne i den politiske proces.

Dog kan vi konstatere, at hvis det kræver flere kommunikatører, stærke tænketanke og dyre public affairs-bureauer for at komme igennem med et synspunkt i dag, så er der i hvert fald sket en magtforskydning til fordel for de ressourcestærke. Også fremkomsten af de sociale platforme har indflydelse på, hvem der kan påvirke den politiske proces – men her ser vi snarere tegn på mindre professionalisme.

Kapitel 7

Centralisering af magten

"Der er en ting, der er værre end magtfuldkommenhed, og det er magtesløshed".[148] Ordene var statsminister Mette Frederiksens og faldt på Socialdemokratiets sommergruppemøde i 2022 i lyset af minksagen under covid-19-pandemien. Mette Frederiksen ville med den bemærkning forsvare en række centraliseringer af beslutningsprocesserne på Christiansborg. Statsministeren havde oprettet et politisk sekretariat, så ministeriet kunne styrke den interne politiske rådgivning og være mere involveret i regeringens politik. Ved folketingsvalget nogle måneder senere så vi endnu et eksempel på en magtfuld statsminister. Her stod hun nemlig i spidsen for en sjælden konstellation i dansk politik: en flertalsregering. På trods af at dens politik for det meste stadig er blevet gennemført med brede flertal, var det ikke længere principielt nødvendigt for regeringen at samarbejde med andre partier.

Sideløbende med at den dagsordenssættende magt og definitionsmagten i den offentlige samtale er blevet mere spredt og uforudsigelig, er der altså tegn på, at der også foregår en centralisering i forhold til, hvem der træffer beslutningerne, dvs. beslutningsmagten. Det er ikke klart, om det blot er en tilfældig parallel udvikling, eller om forsøgene på at centralisere dele af beslutningsmagten er en decideret modreaktion mod forandringerne i den offentlige samtale.

I de senere år har en stor del af den offentlige samtale om øget centralisering handlet om statsminister Mette Frederiksen. Udviklingen startede dog, længe før Mette Frederiksen satte sig i statsministerstolen. Den øgede centralisering

er heller ikke kun knyttet til beslutningsmagten. Den hænger også sammen med de andre magtformer, da en centralisering også kan påvirke, hvem der sætter en dagsorden og definerer, hvordan problemerne skal beskrives.

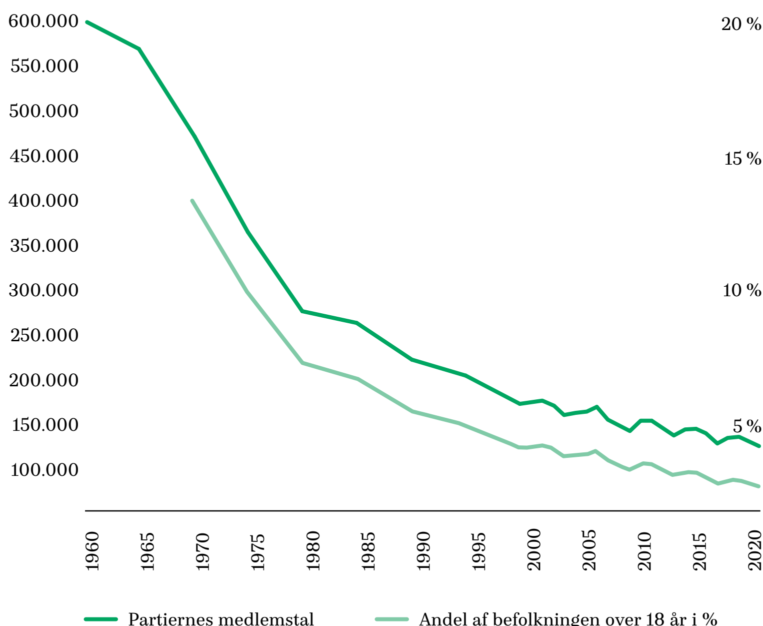
Magten i de politiske partier

Magten i de politiske partier er spændt ud mellem partiledelse og partiorganisation. En partiorganisation er oftest mere ideologisk stålsat end ledelsen. Forskningen viser f.eks., at jo større magt partiorganisationen har i forhold til ledelsen på Christiansborg, jo mindre tilbøjeligt er partiet til at indgå kompromiser og aftaler med andre partier på Christiansborg.[149] I minksagen ville Venstres daværende formand, Jakob Ellemann-Jensen, f.eks. først holde hånden under den socialdemokratiske regering, men blev så mødt af modstand fra baglandet, dvs. partiorganisationen, som havde fødderne plantet i landbruget. Partiorganisationer er desuden et centralt bindeled mellem borgere og beslutningstagere. Igennem medlemskab af de politiske partier har befolkningen mulighed for at påvirke både de overordnede målsætninger for partier og valg af de konkrete kandidater, der opstilles.

Tilbage i 1950'erne havde vælgerne som samlet gruppe en magt over en partiledelse igennem deres partimedlemskab, men i dag er partiorganisationer imidlertid langt mindre forankret i den bredere befolkning. Figur 8 viser udviklingen i andelen af befolkningen over 18 år, der er medlem af et politisk parti. I dag er omkring 2 % medlemmer. Det tal var mere end ti gange så stort i midten af det 20. århundrede.

Til trods for den store medlemsflugt har partierne overlevet. Det skyldes, at deres økonomi grundlæggende har ændret sig. De politiske partier har brug for penge, og de har aldrig brugt så mange penge som i dag.[150] I valgåret 2001 brugte partierne omkring 100 millioner kroner, og i valgåret 2022 knap 300 millioner kroner. Selv når der korrigeres

Figur 8. Danske partiers medlemstal og andel af befolkningen over 18 år



Note: Grafen er justeret for manglende tal fra Venstre i 2001. Det er erstattet med gennemsnittet for de omkringliggende år. Den mørke linje er medlemstal. Den lyse linje er andelen af danskere over 18 år, som er medlem af et politisk parti. Kilde: Folketinget 2025

for inflation, svarer det til en stigning på omkring 100 %. Indtægterne kommer i dag kun i meget lille grad fra medlemskontingenter. I stedet er det særligt den offentlige partistøtte, der gradvist har udviklet sig, siden den så lyset første gang i 1987, og derefter den såkaldte gruppestøtte. Partistøtten gives på baggrund af antallet af stemmer ved de forskellige valg, uanset om partiet opnår valg eller ej. Gruppestøtten tildeles derimod folketingsgrupperne og således de partier, der opnår valg til Folketinget. I dag behøver partierne altså ikke længere medlemmer, men stemmer for at overleve økonomisk.

Tabet af medlemmerne i partiorganisationerne betyder

derfor, at befolkningen har mistet magt over partierne. Derudover er der også sket forskydninger af magt internt i partierne. Professor Helene Helboe Pedersen konkluderer, at der har udviklet sig et A- og et B-hold blandt folketingsmedlemmerne.[151] A-holdet, som er erfarne politikere, som genvælges igen og igen, og B-holdet, der kommer ind med mindre politisk erfaring og er på visit i en enkelt periode. De folkevalgte politikeres karakteristika har desuden udviklet sig en del siden årtusindeskiftet, f.eks. er andelen af akademikere i Folketinget steget markant. Efter 1998-valget havde lidt over 30 % af folketingsmedlemmerne en akademisk grad. Efter 2017-valget gjaldt det for knap 60 %. Derudover er folketingsmedlemmerne i dag yngre og har mindre erhvervserfaring.

Udviklingen kan betyde, at magten til at sætte dagsordenen og definere ordene internt i folketingsgrupperne forskyder sig i retning af den mere erfarne ledelse, som måske også selv ønsker et mere professionaliseret parti, der kan sikre den nødvendige succes på valgdagen. Nyvalgte politikere taler i hvert fald selv om, at det kan være svært at finde ud af, hvordan man gør tingene.[152] Og der er også sket ændringer i de sidste årtier i opfattelsen af, hvordan man som folketingspolitiker bør gebærde sig. I 1980 ville 39 % stemme med deres parti, selv om partiets linje stred mod deres egen overbevisning. I 2017 ville 68 % gøre det.[153]

Udviklingen peger altså på en række tendenser til centralisering af magten i partiernes ledelser, selv om der naturligvis er forskel fra parti til parti. Det er ikke nødvendigvis et spørgsmål om, at en magthungrende partiledelse i højere grad i dag end tidligere ønsker topstyring. Der er snarere en lang række komplekse tendenser, som tilsammen gør, at partiledelserne kan og måske bliver nødt til at dirigere resten af partiet på en mere direkte facon. Partiorganisationer står på et svagere fundament medlemsmæssigt, pengene kommer primært via partistøtte, som igen afhænger af succesen på valgdagen, og der er flere uerfarne politikere, som vælges ind. Forskningen er dog ikke entydig. Hvis man sammenligner med andre lande, var graden af centralisering i Danmark i hvert fald ikke

særligt stor tidligere.[154] Det skyldtes bl.a., at centraliseringen blev holdt i skak af en politisk kultur, der var præget af mindretalsregeringer og dermed lagde vægt på konsensus. Men omvendt kan det også betyde, at centraliseringstendenserne kan tage fart, hvis flertalsregeringer opstår og bliver en norm.

Magten mellem regering og Folketing

I afslutningsrapporten fra den første magtudredning blev forlig kun nævnt få gange i forbifarten og slet ikke i forbindelse med Folketingets arbejde. Siden dengang er der sket meget.[155] Selv om forlig altid har været en del af dansk politik, er flere politikområder siden årtusindeskiftet blevet underlagt politiske aftaler og forlig. Et politisk forlig er en bindende aftale mellem regeringen og nogle af Folketingets partier, der ofte spænder over en serie af mere konkrete lovgivninger, der typisk skal gælde i en længere årrække. Igennem forlig binder partierne sig til at opnå konsensus på et væsentligt politisk område, dels ved at indgå forliget og dels ved senere ændringer. Et eksempel er det forsvarsforlig, der sikrer væsentlige investeringer i forsvaret samt støtten til Ukraine som følge af Ruslands invasion. Hvis der skal ændres på indholdet i forligene, skal hele forligskredsen inviteres til drøftelse og opnå enighed.

Der findes ikke lovgivning om, hvordan forlig indgås eller opsiges. Der findes kun normer, altså uformelle fælles forståelser blandt partierne, der langsomt kan forandre sig over tid.[156] Ikke destro mindre taler man i dag om en egentlig 'forligsparlamentarisme'. I denne sammenhæng henviser ordet 'parlamentarisme' til måden, Folketinget arbejder på, og begrebet understreger, at forligene gennemsyrer Folketingets arbejde.

Normer tilgodeser interesserne hos dem, der er involveret. Det vil sige, at alle, der deltager, får noget ud af at indgå forlig.[157] Det er dog ikke ensbetydende med, at alle får det samme ud af forligene. Når Folketingets partier uden for regeringen deltager i brede forlig, får de indflydelse på den førte politik, der rækker flere år frem i tiden. De får derved vetoret,

selv om den vetoret eksisterer i skyggen af, at forliget kan opsiges. Partier uden for regeringen får altså en beslutningsmagt, når de indgår i forlig. Og dermed styrkes partierne uden for regeringen i forhold til tidligere, hvor lovgivningen i højere grad blev til i en forhandling mellem regering, embedsværk og interesseorganisationer.

Men regeringen får også noget ud af forligsparlamentarismen. Forlig som parlamentarisk praksis er en måde at håndtere det forhold på, at de fleste regeringer i Danmark er mindretalsregeringer. Partierne i regeringen skal derfor samarbejde med partier uden for regeringen for at få flertal, og i Danmark sker det samarbejde i høj grad igennem forlig. Politisk står man dog stærkere, jo flere partier man får involveret i et forlig, uanset om man er en mindretals- eller flertalsregering. Flertalsregeringen, som Mette Frederiksen står i spidsen for, har således også inviteret til forlig i forbindelse med reformer og lovændringer. Forligssamarbejdet styrker på den måde regeringens mulighed for at fastholde statsministerposten og muligheden for at gennemføre politik.

Men ved at dele beslutningsmagten med partier uden for regeringen får regeringen også en dagsordenssættende magt. Forligsforhandlinger sker bag lukkede døre hos den relevante minister, dvs. styret af regeringen. Det er dermed regeringen, der bestemmer, hvilke partier som inviteres til forhandlingerne, og det er regeringen, der bestemmer, hvordan forhandlingerne tilrettelægges. Den bestemmer, hvem der inviteres først, og om alle partier mødes samtidig, eller om man mødes med dem ét efter ét. Denne dagsordenssættende magt styrkes også af det forhold, at lovgivningen de seneste årtier er blevet mere kompleks. Lovene bliver længere, antallet af bekendtgørelser bliver flere, og der er en klar stigning i EU's påvirkning af dansk lovgivning. Det kan derfor være svært for det menige folketingsmedlem at navigere i dette landskab, og det kan spille initiativet over til regeringen og dens embedsfolk.[158]

I den udbredte brug af forlig er der tendenser til en centralisering. Forligene inddrager på den ene side mange partier, så magten til at formulere politikken deles, men på den

anden side rykker magten til at sætte dagsordenen og forme forhandlingerne mod regeringen. Partierne uden for forligene kommer også til at stå svagere, da de i mindre grad får adgang til relevant information og dermed indflydelse. Det samme gælder for aktører uden for Christiansborg, herunder medierne og den almindelige borger. Diskussionerne holdes bag de lukkede døre i ministerierne, indtil den endelige aftale præsenteres på et pressemøde af et politisk flertal. Derimod fremhævede den første magtudredning offentlige høringer som en vigtig del af det lovforberedende arbejde.[159] Formålet med høringer er at sikre, at lovforslag bliver diskuteret offentligt og dermed, at lovgivningen bliver vurderet af uafhængige aktører. Man kan diskutere, i hvilken grad høringer tidligere var et effektivt kontrolinstrument. Men forligsprocessen i dag stiller i hvert fald ikke offentligheden bedre i forhold til at udøve indflydelse på lovforberedelsen. Det forhold forstærkes af, at der eksisterer en 'loyalitetsnorm' i forhold til forligene. Som Folketinget selv skriver i et forsøg på at nedskrive de gældende normer: "parterne skal tage ansvar for forliget og ikke udpege vindere og tabere fra forhandlingerne om forliget".[160]

Denne centralisering af den dagsordenssættende magt hos regeringen forstærkes af endnu en udvikling. En undersøgelse peger således på, at koordineringen på regeringsniveau er styrket betragteligt siden 2001.[161] Det er sket igennem etableringen af en fast struktur med to udvalg. Koordinationsudvalget med statsministeren for bordenden og økonomiudvalget med finansministeren for bordenden. Disse to udvalg deltager i høj grad i de tidlige faser i udformningen af forlig. Forligene giver således en dagsordenssættende magt til den enkelte minister, men på grund af centraliseringen af den interne koordination i regeringen ender denne dagsordenssættende magt i hænderne på en mindre gruppe særligt magtfulde ministre.

Uanset hvilken rollefordeling der eksisterer blandt ministrene i en regering, kan man rejse spørgsmålet om, hvorvidt ministrene er blevet mere magtfulde i forhold til deres embedsapparat. Embedsværket er centralt i lovgivningsarbejdet.

Kun embedsværket har tilstrækkelig ekspertise og ressourcer til at løfte det arbejde, som det kræver at lave ny lovgivning. Embedsværket står dog i et dilemma mellem på den ene side at skulle være lydhørt over for ministeren og på den anden side at skulle sikre lovligheden og fagligheden af de beslutninger, der træffes. Siden den første magtudredning har diskussionen om den rette balance taget fart. Diskussionen handler om, hvorvidt embedsværket er blevet for villigt til at følge den vej, som politikerne ønsker, på trods af mulige juridiske og faglige betænkeligheder. Siden den første magtudredning er der f.eks. blevet ansat flere egentligt politiske embedsfolk, nemlig de særlige rådgivere, der specifikt skal varetage ministerens interesser. Forskningen viser, at embedsfolk kan føle et uformelt pres til at tilsidesætte faglige argumenter for at sikre sig deres personlige karriere. De fortæller samtidig, at de har et stort fokus på at sikre lovligheden og sagligheden af deres beslutninger.[162] Forskningen kan ikke entydigt slå fast, om balancen er tippet. Det vil dog forstærke de andre tendenser til centralisering af den politiske magt, hvis den politiske lydhørhed hos embedsværket stiger.

Et fastere greb om kommunerne

Da Lars Løkke Rasmussen var indenrigs- og sundhedsminister fra 2001 til 2007, lancerede han den såkaldte strukturreform som vores generations største reform af den offentlige sektor. Med den reform, som trådte i kraft i 2007, blev landets dengang 271 kommuner sammenlagt til 98 kommuner. I forbindelse med reformen fulgte en række nye ansvarsområder med over til de nye kommuner, bl.a. inden for sundhed og sociale forhold. Siden årtusindeskiftet er der desuden blevet lanceret flere såkaldte frikommuneforsøg, som skal løse enkelte kommuner fra statslig regulering på et område og dermed give dem mulighed for at udvikle egne praksisser.

Med disse tiltag har Christiansborg både styrket magten i kommunerne og samtidig strammet sit greb om dem. Kommunernes øgede ansvar skal nemlig udfoldes inden for en økonomisk ramme, der er dikteret af Christiansborg, og

som er sat op på en måde, hvor det er økonomisk meget dyrt for kommunerne at bryde rammen. Det er en konsekvens af den såkaldte budgetlov, der blev implementeret i 2011. Med budgetloven lægges der et udgiftsloft på kommunernes samlede service- og anlægsudgifter. Hæver en kommune udgifterne, skal en anden kommune sænke dem. Den økonomiske sanktion, hvis det samlede budget for alle kommuner ikke holdes, rammer ikke blot de 'skyldige' kommuner, men samtlige kommuner. Det er dog ikke kun kommunernes udgifter, der styres fra Christiansborg, det er også indtægterne. Hvis en kommune ikke har penge nok i budgettet, kan den ikke bare hæve skatterne, da staten også har lagt sanktioner på at øge skatterne.

Budgetloven har centraliseret magten. Dels er en tæt koordinering mellem kommunerne afgørende. Dels suger budgetloven beslutningsmagt ud af kommunerne. Som forskerne Kurt Houlberg og Ulrik Hvidman konkluderer: "Efter budgetloven handler udgiftspolitik i den enkelte kommune ikke så meget om at prioritere, hvor *mange* penge der skal bruges, men primært om at prioritere, hvordan pengene skal *fordeles* mellem forskellige serviceområder".[163]

Den statslige styring af kommunerne har i høj grad virket. Kommunerne lever i dag i højere grad op til deres budgetter end tidligere.[164] Potentielt er der imidlertid også andre og mere ubelejlige effekter. Et sted at kigge hen er de såkaldte omgørelser. Hvis en borger er utilfreds med sin kommunes beslutning vedrørende dennes sociale forhold, kan borgeren anke beslutningen. Hvis kommunen fastholder beslutningen, skal den sendes til vurdering i Ankestyrelsen. En omgørelse dækker over, at Ankestyrelsen vurderer, at beslutningen skal gøres om, eller at dokumentationen for beslutningen har været mangelfuld. Ifølge en undersøgelse bliver omkring 30 % af alle sager på Ankestyrelsens bord inden for social- og beskæftigelsesområdet omgjort. Hvor mange beslutninger der omgøres, ændrer sig dog fra kommune til kommune og over tid. En del af forklaringen på nogle af ændringerne er kommunernes budgetter. Antallet af omgørelser stiger i et år, hvis

en kommune har haft budgetoverskridelser året før.[165] Det kan betyde, at faglige hensyn i nogle tilfælde viger for hensynet til, at budgetrammen skal overholdes. Budgetloven kan dermed komme til at påvirke individuelle borgeres retmæssige krav.

Samlet set har Folketinget overført beslutningsmagt til kommunerne siden årtusindeskiftet. Samtidig har Folketinget dog etableret en strukturel magt, eftersom kommunerne *skal* overholde deres budget. Konsekvensen er en mere skjult magtforskydning, der betyder, at beslutningsmagten i kommunerne i sidste ende bliver mere begrænset. Trods de flere opgaver og det større ansvar, som kommunerne fik med strukturreformen, er der stadig over 40 % af kommunalpolitikerne, der erklærer sig delvist eller meget enige i udsagnet, at de fleste møders beslutninger er fastlagt i forvejen af gældende love og cirkulærer m.m.[166]

Eksemplerne i dette kapitel viser, at det er relevant at diskutere, om der er sket en øget central politisk styring, når vi ser på de sidste 20 år. Tager partilederne i højere grad styring i partierne? Tager regeringstoppen i højere grad styring i den lovforberedende proces? Og tager Folketinget i højere grad styringen med kommunerne? Tendenserne til centralisering er, som eksemplerne viser, ikke entydige. Forligsparlamentarismen betyder f.eks., at partier uden for regeringen sætter aftryk på den førte politik.

Centraliseringstendenserne hviler på en kompleks forskydning mellem forskellige magtformer. Man kan uddelegere beslutningsmagt, samtidig med at man øger styringen ved at øge den dagsordenssættende og strukturelle magt. De to foregående kapitler har vist, at magten i Danmark siden årtusindeskiftet er blevet mere spredt, når det kommer til definitionsmagten og den dagsordenssættende magt i den offentlige samtale. Men der er også modsatrettede tendenser, som dette kapitel har illustreret. Måske er disse to tendenser forbundne. Behovet for styring bliver muligvis større, når det kommer til de egentlige politiske beslutninger, netop når de offentlige debatter, der leder frem til beslutningerne, bliver mere uforudsigelige. Mere styring det ene sted bliver måske svaret på mindre forudsigelighed det andet sted.

Kapitel 8

Danmarks magt i en usikker verden

Den første magtudredning fandt sted i lyset af Sovjetunionens opløsning. Der fandtes kun én supermagt, den amerikanske, og den supermagt var Danmarks tætte allierede. Det sikrede Danmarks sikkerhed. Faktisk spillede sikkerhedspolitik ingen nævneværdig rolle i slutrapporten for den første magtudredning.

I dag er situationen anderledes. I 2022 fik det såkaldte Zilmer-udvalg til opgave at analysere udfordringerne for det danske forsvar. I indledningen til rapporten beskrev forfatterne de ændringer, som vi i dag står over for:

> En generation af danskere har kunnet vokse op uden frygt for krig i Europa og i en verden, der åbnede sig op. De kunne rejse frit over hele kloden og opleve, hvordan demokrati og menneskerettigheder vandt frem. De oplevede en historisk velstandsfremgang i Danmark og i resten af verden. For nutidens børn og unge tegner der sig en mere dyster fremtid.[167]

Danmark befinder sig i en mere usikker verden i dag. Det forandrer den magt, som Danmark er underlagt, og den måde, som vi forsøger at få magt på.

Stigende sikkerhedspolitiske trusler

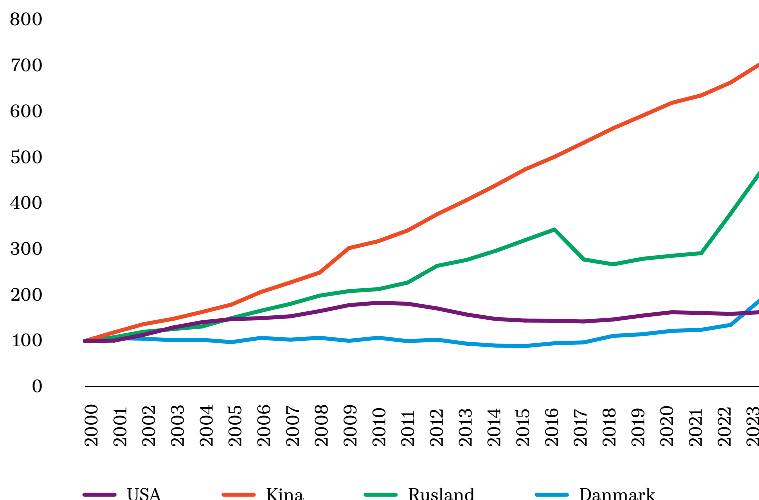
Den 24. februar 2022 vågnede vi til en ny verden. Rusland

havde invaderet Ukraine. Siden den dag har Rusland været en direkte militær trussel mod Europa og dermed også mod Danmark. Det skete igennem en serie af eskaleringer. Først angreb Rusland Georgien i 2008 og besatte Krim i 2014. I 2022 blev truslen krystalklar med angrebskrigen mod Ukraine. Ruslands to krige i Tjetjenien (1994-1996 og 1999-2009) og engagement i borgerkrigen i Syrien (2015-2024) vurderes i dag i et andet lys. Modsætningsforholdet mellem Vesten og Rusland blev ikke opløst i den grad, vi troede i 1990'erne efter Murens fald. Siden Ruslands seneste aggression mod Ukraine har trusselsniveauet været højt med risiko for yderligere eskalering fra russisk side rettet mod NATO og Europa. Det har skabt en tydelig sammenhæng i både international og dansk politik mellem Ukraines kamp mod russisk besættelse og Europas sikkerhed.

Samtidig er Kina blevet stærkere både økonomisk og militært. Siden årtusindeskiftet er Kinas BNP steget eksplosivt. Fra 2000 til 2023 steg Kinas samlede BNP fra 1.211 milliarder dollars til 17.800 milliarder dollars.[168] I dag er Kina verdens andenstørste økonomi efter USA. Det afspejler sig også i de militære udgifter. Figur 9 viser de militære udgifter i faste priser for Danmark, Rusland, Kina og USA med udgiftsniveauet i år 2000 som indeksår. Det vil sige, at figuren viser, hvor meget udgifterne er steget i forhold til 2000-niveauet. Kinas militære udgifter er, som det kan ses, seksdoblet i perioden. Hvis man ser på de absolutte tal, er USA stadig det land, som har de største militære udgifter, men at Kina har investeret væsentligt i militær magt, er utvivlsomt. Kina er i dag en militær stormagt.

Væksten i såvel økonomien som de militære udgifter afspejler også en forandring i Kinas udenrigspolitiske ambitioner og styrke. Siden starten af 1990'erne fulgte Kina en 'hold lav profil'-doktrin i international politik. I dag vil Kina derimod ikke længere acceptere USA's dominans, særligt ikke i Østasien.[169]

Figur 9. Udvikling i indekstal af militære udgifter, 2000 – 2023



Note: Tallene fra Kina er estimerede og derfor forbundet med usikkerhed. Kilde: Sipri Military Expenditure Database[170]

USA er stadig den største økonomiske og militære magt i verden. Men opkomsten af den nye ambitiøse kinesiske stormagt trækker USA's opmærksomhed væk fra truslen fra Rusland og i retning af Kina. Det handler i høj grad om, at de faktiske udviklinger også har ført til en forandring i definitionsmagten, altså hvordan der tales om international politik. En vigtig politisk skole inden for international politik er den såkaldte realisme. Ser man verden igennem realismens optik, er international politik et system, hvor magt udøves i sin mest direkte form, og alt sker i sidste ende i skyggen af truslen om vold. For der findes ingen egentlige retsordener og intet egentligt politi i international politik. Realismen som politisk skole spillede en stor rolle under Den Kolde Krig. I dag ser politikerne igen verden igennem realismens briller: Man

handler og træffer beslutninger i en usikker verden, hvor fællesnævneren er, at man ikke kan stole på, at de andre overholder de internationale konventioner om krigsførelse. Når Kina bliver stærkere, bliver USA svagere, er realisternes analyse. Derfor må USA reagere, når Kina bliver stærkere.

Når stormagterne får større evne og vilje til at bruge militær magt, betyder det, at små lande som Danmark får mindre indflydelse. For Danmark ligger udfordringen i, at der er en stigende sikkerhedstrussel fra Rusland, samtidig med at Danmarks hidtidige garant for sikkerhed, USA, både mister magt, vier Østasien større opmærksomhed og – ikke mindst med Donald Trump som præsident – selv agerer betydeligt mere konfrontatorisk over for Europa og den internationale retsorden. Det har betydet, at Danmark, ligesom de fleste andre NATO-lande, har øget investeringer i militæret de seneste år. Sammenlignet med år 2000 er investeringerne i dag tæt på fordoblet. Selv om det i figur 9 synes af lidt i forhold til væksten i Kinas militære udgifter, er det en væsentlig forøgelse, der betyder, at Danmark i 2023 for første gang siden Den Kolde Krigs afslutning opfyldte NATO's målsætning om at bruge de 2 % af BNP på forsvarsudgifter, som vi havde forpligtet os til. Dette gælder ikke blot i Danmark. Blandt NATO-medlemmerne opfyldte 23 ud af 32 lande i 2023 forpligtelserne. I 2017 var det tilfældet for blot fire lande.[171] I skrivende stund ser det ud til, at forsvarsudgifterne fremadrettet bliver endnu større i både Danmark og resten af Europa.

Forandringerne i sikkerhedssituationen betyder også, at forsvarspolitikken står højere på den politiske dagsorden. Det har konsekvenser indadtil. For det første er der sammenlignet med andre politikområder mindre åbenhed omkring sikkerhedspolitikken i regeringen og hos embedsværket i forhold til både offentligheden og Folketinget.[172] Den nationale sikkerhed trumfer nemmere andre hensyn. Dermed sker der også en magtforskydning i evnen til at sætte emner på dagsordenen. Borgerne har mindre mulighed for at danne sig informerede holdninger om sikkerhedspolitikken, og Folketinget har mindre mulighed for at føre kontrol på det område sam-

menlignet med andre politikområder. Dermed ligger der også en stor definitionsmagt i at italesætte noget, som er en del af de sikkerhedspolitiske udfordringer, Danmark står over for.[173] For det andet har forsvarspolitikken forskudt magtbalancerne internt i rigsfællesskabet. I takt med at flere af de forsvarspolitiske udfordringer udspiller sig i det arktiske område, har Grønland fået en større indflydelse f.eks. i Arktisk Råd.[174]

Forandringerne har også betydning udadtil. Når man står svagere, har man brug for alliancepartnere. EU er en sådan traditionel alliancepartner, om end EU ikke – i hvert fald indtil nu – har været en klassisk militær aktør. Når Danmark står i et direkte modsætningsforhold til en af stormagterne, f.eks. Kina eller USA, kan en strategi være at mobilisere andre EU-allierede igennem diplomatiet og derved gøre situationen til et EU-anliggende. Derved låner vi magt fra EU og dets andre medlemsstater. Der opstår imidlertid også nye og mere umage alliancepartnere uden for EU. Forbuddet mod 'utilbørlig' behandling af religiøse skrifter, populært kaldet koranloven, blev f.eks. vedtaget for bl.a. at undgå at destabilisere Danmarks forhold til den arabiske verden.[175] Tonen var dermed ganske anderledes end under Muhammedkrisen i 2006, hvor man stod stejlere over for lignende krav til religiøse hensyn.[176] I dag er Danmark mere afhængigt af allierede end ved årtusindeskiftet, og dem, vi er afhængige af, får mere magt.

De globale krisers tid

Den schweiziske fond World Economic Forum publicerer hvert år en global risikovurdering, hvor næsten 1.500 eksperter bidrager med deres syn på verdens tilstand.[177] Trods de stigende internationale militære spændinger vurderede eksperterne i 2024, at de centrale risici inden for de næste ti år kommer fra en anden side: klimaet. Ekstreme vejrhændelser, kritisk forandring i jordens systemer, tab af biodiversitet og kollaps af økosystemer samt manglende naturressourcer. World Economic Forum vurderer disse fire klimatrusler til at være de mest alvorlige, vi står over for. Ekstreme vejrhændelser kan skabe millioner af klimaflygtninge og presse sårbare

samfund. Ændringerne kan true fødevareproduktionen, og tab af biodiversitet og økosystemer risikerer at begrænse adgang til vand og medicinske ressourcer. Manglen på naturressourcer kan desuden øge risikoen for konflikter og geopolitisk ustabilitet. I en dansk kontekst vil stigende temperaturer føre til et mere voldsomt vejr og kollapsede vandøkosystemer, der vil påvirke vores velfærd i Danmark. Dertil kan man lægge den stigende risiko for de største dræbere i menneskehedens historie, pandemierne, som vi allerede har stiftet bekendtskab med i dette århundrede, da covid-19 rullede over verden.

Som det også ofte bliver sagt i den offentlige debat, så kan Danmark ikke løse klimakrisen eller andre globale kriser alene. Derfor skaber de globale risici også en magtforskydning, hvor vores evne til at kontrollere betingelserne for livet inden for Danmarks grænser mindskes. Vi mister i nogen grad magten over vores egne liv.

Kerneudfordringen her er på sin vis den samme som ved sikkerhedspolitikken. Der findes ingen global stat, der kan tvinge løsninger igennem. Løsningen på klimaområdet er dog en ganske anden end ved sikkerhedspolitikken, hvor det handler om rå beslutningsmagt bakket op af militær styrke. Når det kommer til løsningen af globale kriser som klima og pandemier, handler det i langt højere grad om at samarbejde om fælles løsninger. På den måde har den internationale politik siden årtusindeskiftet også været præget af, at det er blevet mere og mere nødvendigt med et internationalt samarbejde på områder, der har at gøre med f.eks. klimaet. Dette nødvendige samarbejde udfordres naturligt nok af, at det internationale konfliktniveau på det sikkerhedspolitiske område samtidig er stigende.

Techgiganternes magt

En markant international forandring siden den første magtudredning er fremvæksten af de store globale teknologivirksomheder med enorm økonomisk styrke, techgiganterne. Det drejer sig især om Google, Apple, Meta, Amazon og Microsoft. Den teknologiske udvikling sker også andre steder som f.eks. i

Elon Musks forretningsimperium eller hos kinesiske virksomheder som ByteDance, der står bag TikTok.

Danmark er et af de mest digitaliserede lande i verden. Det har været en strategi hos politikerne, og den er blevet gennemført. Det har dog efterladt Danmark i et afhængighedsforhold til dem, der leverer den underliggende infrastruktur. Det er lige fra de fysiske netværkskabler under havet og datacentrene med de gigantiske servere, hvor dataene er lagret, til de softwaremiljøer, der gør, at vi kan tilgå og arbejde med data. Denne centrale infrastruktur er domineret af amerikanske techvirksomheder.[178]

Udviklingen indebærer to former for magtforskydninger. Den første drejer sig om politikernes magt. Selv om politikerne fastholder beslutningsmagten, betyder afhængigheden af techgiganter, at techgiganterne kan få en dagsordenssættende magt. Politikerne vil muligvis være tilbøjelige til at indarbejde techgiganternes interesser, når de laver politik, da de leverer vigtig infrastruktur i Danmark. Det er særligt tilfældet, når det som her drejer sig om meget pengestærke internationale virksomheder. Alene Apples markedsværdi var ifølge en opgørelse i 2022 større end 97 % af verdens landes BNP.[179] Selv om BNP og markedsværdi er svært sammenlignelige størrelser, så er det en indikation på techgiganternes økonomiske styrke. Den anden forskydning drejer sig om techgiganternes beslutningsmagt. Da det danske samfund er afhængigt af techgiganternes produkter inden for kunstig intelligens, sociale platforme og databearbejdning, har det konsekvenser, når de ændrer deres produkter som følge af skiftende markedsinteresser. Ændringer i de sociale platformes algoritmer har f.eks. betydet, at platformene henviser til færre traditionelle nyhedsmedier,[180] og generelt viser de også i dag færre links til eksterne sider.[181] I 2023 faldt antallet af henvisninger fra Facebook til nyhedshjemmesider globalt med 48 % som følge af ændringer i algoritmerne.[182] Techgiganterne har dermed en direkte beslutningsmagt over, hvad vi taler om, dvs. den dagsordenssættende magt, og hvordan vi taler om det,

dvs. definitionsmagten. Ikke en absolut magt naturligvis, men dog en magt, der har konsekvenser.

Magtforskydningen rækker dog videre. Techgiganterne spiller i dag en direkte rolle i den sikkerhedspolitik, der er kommet højt på dagsordenen. I en analyse konkluderer forskerne Tobias Liebetrau og Rebecca Adler-Nissen,[183] at de store techvirksomheder er blevet sikkerheds- og forsvarspolitiske aktører i egen ret. De henviser til teknologiens stigende betydning for moderne krigsførelse generelt, men også til den konkrete observation, at Ukraines forsvar mod Rusland er blevet holdt oppe af Elon Musks starlinksatelitter og Microsofts sikkerhedssystemer. Siden Anden Verdenskrig har verden opbygget en international retsorden baseret på nationalstater, der mødes i FN. Det er på nuværende tidspunkt uklart, hvordan og om den orden kan håndtere de internationale techvirksomheder, som er trådt ind på den geopolitiske scene.[184]

Magten mellem Danmark og EU

En lille stat er særligt afhængig af stærke allierede. Når Danmarks interesser skal varetages i en verden med sikkerhedspolitiske spændinger, globale kriser og techgiganternes magt, ser vi i høj grad mod EU.[185] Den tidligere EU-skeptiske danske befolkning har i dag accepteret, at Danmark har brug for EU. 86 % af danskerne mener ikke, at Danmark ville klare sig bedre i fremtiden uden EU.[186] At knytte sig tættere til EU-samarbejdet er en måde at sikre Danmarks sikkerhed og magt på, men det betyder samtidig også, at EU får magt over Danmark.

I år 2000 var der lige under 2.000 gældende EU-forordninger og under 500 gældende EU-direktiver. EU-forordninger binder medlemslandene direkte, mens direktiver efterfølgende implementeres i den nationale lovgivning med retsvirkning for borgerne. Siden er der sket en kraftig vækst i forordninger og direktiver fra EU. I 2024 var der næsten 6.500 forordninger og lige over 1.000 direktiver.[187] Trods Danmarks EU-forbehold bliver dansk politik i høj grad påvirket af EU. Ifølge Tænketanken Europa har EU påvirket mellem 12 og 54 % af dansk ret i perioden 2016-2022, hvor de 12 % repræsenterer danske love,

der direkte implementerer EU-direktiver, mens de 54 % inkluderer alle vedtagne EU-forordninger.[188] Det er ikke kun de omtalte forskydninger i den globale sikkerhedspolitik, der gør EU til en stadig vigtigere medspiller. I dansk sammenhæng er det især inden for områder som landbrug, miljø og det indre marked, at EU-reguleringen fylder mest. Indflydelsen er også betydelig på kommunalt niveau, hvor EU's regler påvirker lidt under halvdelen af kommunalbestyrelsessagerne. Inden for miljøområdet og arbejdsmarkedsområdet er det over halvdelen af sagerne, der er baseret på EU-direktiver.[189]

Den markante udvidelse af EU's betydning for dansk lovgivning betyder langtfra, at den nationale beslutningsmagt i Danmark er uden betydning. For det første får direktiverne først retlig effekt, når de omsættes i national lovgivning og praktisk forvaltning.[190] For det andet er afgivelsen af magt netop en beslutning truffet af danske folkevalgte politikere, bl.a. med forventning om, at det i sidste ende gavner Danmarks indflydelse og interesser. Danmark ville næppe kunne fremme sine interesser bedre på egen hånd uden for EU.

Danmark har da også en mulighed for at påvirke EU's lovgivning.[191] Et eksempel handler netop om reguleringen af techgiganterne, hvor den danske EU-parlamentariker Christel Schaldemose har spillet en afgørende rolle i at udforme EU's regler på området. Sprogligt har vi måske en tendens til at italesætte EU-lovgivning som noget, der kommer 'nede fra Bruxelles'. Det forklejner, at Danmark ikke bare er modtager af EU-lovgivning, men også er med til at forme og beslutte EU-lovgivning.

Forholdet mellem Danmark og EU indebærer altså en udveksling af magt, som formentlig er afgørende i en usikker verden, hvor vores traditionelle allierede, USA, er i opbrud, hvor klimakrisen truer,[192] og hvor vi skal forsøge at regulere de nye stærke techgiganter. Det centrale for Danmark er at stå bedst muligt i den udveksling.

Magten i den nye verdensorden

Eksemplerne i kapitlet viser, at verden fra et dansk perspek-

tiv er blevet mere usikker siden årtusindeskiftet. Den udvikling indebærer på mange måder en magtforskydning, der ændrer væsentlige betingelser for, hvordan Danmark kan agere i verden.

Danmark er siden årtusindeskiftet blevet mere afhængigt af andre. Dels af arabiske regimer, som vi tidligere ikke så som troværdige partnere, dels af techgiganterne, der er svære at kontrollere. Vi er også blevet mere afhængige af vores traditionelle samarbejdspartnere, som vi knytter os tættere til, såsom NATO og EU. Som kapitlet viser, afgiver vi beslutningsmagt til gengæld for sikkerhed og for mere subtile former for indflydelse igennem f.eks. EU's lovforberedende processer.

Det er imidlertid også vigtigt at være opmærksom på, at disse skift ikke alene involverer ændringer i strukturel magt og beslutningsmagt. De indebærer også et skifte i definitionsmagten. Når det bliver den fremherskende diskurs, at sikkerheden er under pres, virker løsninger, der flugter med sikkerhedsdiskursen, naturligt mere oplagte og legitime. Man kan f.eks. retfærdiggøre mere utraditionelle politikker med henvisning til sikkerhedsforskydningerne og klimaforandringerne som eksistentielle trusler.[193] Et eksempel er forsvarsforliget, der blev indgået i kølvandet på Ruslands invasion af Ukraine. Her betød den aktuelle sikkerhedstrussel, at politikerne efter blot nogle måneders forhandlinger kunne give grønt lys til enorme investeringer i det danske forsvar. Definitionsmagten kan dermed bruges til at retfærdiggøre, hvordan man bedriver politik. Kan et tiltag italesættes som en del af sikkerhedspolitikken, ændres kravene til den politiske proces. Sikkerhed trumfer også hensynet til beslutningsprocessens transparens. Særligt i en usikker verden er det afgørende at være opmærksom på, om der er overlap eller ej mellem virkeligheden og de definitioner af den, der florerer i samfundet.

Kapitel 9

Magt i det 21. århundrede

Danmark er på mange måder det samme land som i år 2000. I hverdagen står vi op, tager os af dagens opgaver på jobbet, i skolen eller andre steder, tager hjem og laver aftensmad og går i seng igen, og når weekenden starter, tager vi på ture og mødes med venner og familie. Men Danmark er også et andet land, end det var i år 2000. I dag lever vi i et mere ulige, mere etnisk mangfoldigt, mere digitaliseret og mere usikkert land, end vi gjorde ved årtusindeskiftet. De, der følger med i politik, gør det i stigende grad igennem nye digitale kanaler såsom streaming, websites eller sociale platforme. Vi støder på flere og nye aktører, som blander sig i debatten. Politikere, eksperter, erhvervsinteresser, organisationer og influencere deltager aktivt både i de traditionelle medier og på de sociale platforme. Sideløbende med indtoget af nye og flere aktører og kanaler er der også en bevægelse mod et mere centraliseret Danmark. Partiledelserne står stærkere. Ministeriernes arbejde er mere koordineret. Kommunerne er meget større enheder med flere ansvarsområder og er samtidig underlagt mere national styring.

Magtens mange forandringer

Beslutningsmagten i Danmark har ændret sig siden årtusindeskiftet. Der er en tendens til, at beslutningerne er blevet mere centraliserede. Det er tydeligst i den øgede koordinering i regeringsledelsen og i partiledelserne. Samtidig er der sket en række komplekse udvekslinger af magt mellem Folketing og regering, særligt i kraft af forligskulturen. Det politiske fler-

tal afgiver beslutningsmagt til andre partier og får til gengæld muligheden for i højere grad at tilrettelægge processen op til beslutningerne. Den udveksling af magt rummer en betydelig grad af centralisering. Beslutningerne og beslutningsprocessen synes i højere grad tilrettelagt på lukkede møder på ministerkontorerne på Christiansborg og lader til i højere grad at være afstemt, inden forslagene rammer den offentlige debat.

Denne centralisering er sket samtidig med to andre udviklinger i samfundet, der begge går i den modsatte retning. For det første udfordrer digitaliseringen især mediers og politikeres etablerede magt over den offentlige politiske samtale. Den offentlige samtale foregår i mange flere arenaer end tidligere. Man kan sige, at den bliver mere og mere deinstitutionaliseret. Den dagsordenssættende magt og definitionsmagten i den offentlige samtale er blevet spredt mellem flere grupper og personer, og der er kommet nye deltagere til, f.eks. tænketankene. Det gør den offentlige samtale mere uforudsigelig og giver plads til flere stemmer.

For det andet har den internationale udvikling betydet, at magten til at træffe afgørende beslutninger i højere grad findes uden for Danmark. Der er opstået nye globale problemer siden årtusindeskiftet, og Danmark er i betydelig grad blevet afhængigt af andre lande. Som reaktion har Danmark bl.a. knyttet sig tættere til EU. At afgive beslutningsmagt *til* EU-samarbejde kan således ses som et politisk forsøg på at sikre sig større beslutningsmagt *igennem* EU-samarbejde i en usikker international verden med nye globale techgiganter.

Når politikerne træffer beslutninger i dag, sker det fra en svagere magtposition end tidligere. Dels er den offentlige diskussion op til politiske beslutninger blevet mere kaotisk, og dels kan konsekvenserne af de politiske beslutninger synes mere uforudsigelige, når det handler om at håndtere Danmarks placering i en mere usikker verden. I bogen spørger vi, om centraliseringen af beslutningsmagten er en direkte modreaktion på uforudsigeligheden, men en direkte årsagssammenhæng kan være svær at dokumentere. Blandt andet fordi begge forandringer er knyttet til en lang række mindre

magtforskydninger. Centraliseringen af beslutningsmagten i partiledelsen er f.eks. knyttet til både ændringer i medlemstilslutningen internt i partierne, forandringer i partistøttereglerne og ændringer i forhold til, hvem der vælges ind i Folketinget. Bag hver forskydning ligger således et komplekst samspil af årsager og ikke blot én enkelt beslutning om at centralisere. Men det synes oplagt, at beslutningstagere kan føle et øget behov for styring i en mere uforudsigelig og usikker verden.

Magtens fordeling

Bogens analyser rejser spørgsmålet om, hvorvidt magten er blevet mere ligeligt fordelt. Når flere har adgang til den offentlige samtale, kunne det medføre, at den dagsordenssættende magt og definitionsmagten er blevet spredt mere ud. Det er på den ene side rigtigt. De sociale platforme har givet mulighed for, at alle principielt kan komme til orde. På den anden side betyder det ikke nødvendigvis, at alle rent faktisk tager ordet, eller at alle, som tager ordet, bliver lyttet til.

Selv om flere har adgang til at deltage i debatten, påvirker strukturelle magtforhold som velstand og netværk stadig, hvem der har ressourcer og gennemslagskraft nok til at præge en politisk dagsorden. I takt med at indkomstuligheden er vokset, og formuefordelingen er blevet mere skæv, er ressourcerne til at deltage politisk og den magt, som følger deraf, i højere grad blevet koncentreret hos de økonomisk bedst stillede. Samtidig har en strammere udlændingepolitik øget andelen af herboende personer, som ikke har stemmeret til folketingsvalg. De mange politiske tiltag påvirker dog ikke kun disse gruppers ressourcer og muligheder for at deltage, men påvirker, hvordan de bliver synlige, og dermed deres legitimitet i den offentlige samtale.

Endelig er der techgiganternes magt over de algoritmer, der påvirker, hvad der bliver læst på de sociale platforme. Nogle techgiganter nedprioriterer f.eks. i dag positivt indhold, politisk indhold eller brugen af links. Dermed begrænses rækkevidden af den indflydelse, man som borger kan have, og hvis man vil have gennemslagskraft, er man nødt til at tilpas-

se sig de emner, algoritmerne prioriterer. Deri ligger der en fundamental strukturel magt, da techgiganterne i større og større omfang bestemmer, hvad og hvordan vi diskuterer på de sociale platforme, som i øvrigt i stigende omfang er ved at udfordre de traditionelle mediers magt.

Har magtudøvelsen ændret sig?

Bogen har i særlig grad diskuteret, *hvordan* magten bliver udøvet i det 21. århundrede. På baggrund af de foregående kapitler er det væsentligt at spørge, om nogle magtformer fylder mere i dag i forhold til tidligere.

Kommunikation har altid været en del af politik. Men med digitaliseringen er den offentlige samtale til stede på en anden måde end tidligere. Der er flere deltagere i den offentlige debat, flere arenaer for kommunikation, og der er større investeringer i kommunikation blandt policyprofessionelle. Er magt, der er knyttet til kommunikation, dermed blevet en mere væsentlig form for magt? Eller spurgt på en anden måde: Er magten til at sætte dagsordenen og magten til at definere ordene i politik vigtigere i dag end tidligere?

Definitions- og dagsordenssættende magt ér formentlig de former for magtudøvelse, som borgere og samfundsgrupper er mere engagerede i i dag, ikke mindst målt ud fra den tid, som de investerer på de sociale platforme m.m. Kommunikationen, dagsordenen og definitionerne skifter hurtigere i dag end tidligere, og man skal bruge mere tid og mere opmærksomhed, hvis man vil følge med. På den måde fylder kampene om den mere kommunikationsorienterede magt måske mere.

Uforudsigeligheden af den offentlige samtale og behovet for at være konstant opmærksom for at kunne følge med kan dog også få den modsatte effekt. Nogle undgår nemlig i stigende grad nyheder.[194] Det kan være, fordi folk bliver trætte af nyhedsbilledet og nyhedskriterierne, og især fordi andet medieindhold, f.eks. serier på streamingtjenester, er mere tiltalende. Hvis folk følger mindre med, vil kampene om den dagsordenssættende magt og definitionsmagten i den offent-

lige samtale komme til at fylde mindre for den enkelte. Det er naturligvis vigtigt at påpege, at selv om folk ikke følger med og ikke lægger mærke til offentlige dagsordener, betyder det ikke, at dagsordenerne ikke påvirker dem, som faktisk træffer beslutningerne. Man opdager det bare ikke som almindelig borger.

Det er også vigtigt at være opmærksom på, at forsøgene på at tage magten over dagsordenen eller definitionerne i dag sker i en større konkurrence mellem mange aktører. De, der befinder sig i de såkaldte modoffentligheder på de sociale platforme, og som tidligere har haft sværere ved at komme forbi de traditionelle gatekeepers såsom medieredaktørerne, har formentlig fået mere magt. Men det gør sig sandsynligvis ikke gældende for dem, som i højere grad har haft magten under de gamle kommunikationsstrukturer. Uanset om kommunikation og de magtformer, der knytter sig til kommunikation, fylder mere i dag, er det dermed ikke givet, at den enkelte, der deltager i den offentlige samtale, er blevet mere magtfuld.

Endelig er det et åbent spørgsmål, hvad det præcise forhold er mellem den offentlige samtale og den mere centraliserede beslutningsmagt. Det er muligt, at flere aktører via den offentlige debat er med til at rammesætte de faktiske politiske beslutninger. Det er imidlertid også en mulighed, at væsentlige beslutninger i nogle tilfælde formes i centraliserede beslutningsprocesser, uden at befolkningen bemærker det, fordi de bruger al deres opmærksomhed på at følge med i de skiftende dagsordener og definitioner i den offentlige debat. Sat på spidsen kunne en fortælling om moderne dansk politik lyde, at mens alle snakker i munden på hinanden i den offentlige samtale, kan store beslutninger træffes i ly af støjen.

Hvorfor tale om magt?

Magt er et vilkår. Magt er også produktiv, som den franske filosof Michel Foucault konstaterede. Magt skaber samtaler, dagsordener og driver i sidste ende samfund frem. Derfor er det heller ikke nødvendigvis et demokratisk problem, hvis magtbalancer ændrer sig, eller hvis nye magtfulde aktører,

som det er tilfældet med techgiganterne, træder frem på scenen. Det er det principielle ståsted, som vi har taget, når vi i denne bog diskuterer magtformer. Vi har ikke taget stilling til, om den udvikling, vi skitserer, er god eller dårlig. Det væsentlige for os er at beskrive udviklingen i et magtperspektiv, så vi i fællesskab kan diskutere og vurdere de udviklinger, vi præsenterer – og flere til.

Selv om magt er et vilkår, så har ordet magt også ofte en klang af noget negativt. Vi oplever, at folk, når de bliver spurgt, om de er magtfulde, har en tendens til at sige nej og foreslår at bruge 'indflydelse' i stedet. At sætte en dagsorden og diskutere et emne på en særligt vinklet måde er ikke udtryk for magt, men indflydelse, synes logikken at være. Når lobbyister f.eks. påvirker politikerne igennem gode argumenter og fakta, er det ikke lobbyisterne, som i sidste ende tager beslutningen. Så det er ikke dem, der har beslutningsmagten. Det samme gælder debattørerne, der skarpvinkler deres budskaber på sociale platforme, det er ikke dem, der i sidste ende tager beslutningerne. Ingen af disse aktører kan tvinge noget igennem. De har ikke magt, men indflydelse, siger de selv.

En samtale om magt i vores samfund kræver imidlertid, at vi får en mere nuanceret forståelse af, hvordan magt også kan tage sig ud, når den ikke gennemføres som rå magt, som alle kan genkende. Det gør en forskel, hvilke begreber vi bruger. Det er derfor, vi i denne bog har insisteret på et bredt magtbegreb. Magten har mange former, og magt kan udøves på mange måder.

Det er vigtigt at tale om magt i alle dens former, fordi magt, i modsætning til indflydelse, optræder i sammenhæng med ansvar. Når vi taler om magt, taler vi også om ansvar. Man har et ansvar, når man udøver magt i et demokrati. Når man er med til at sætte et problem på dagsordenen, har man et ansvar for, at man optager pladsen for andre problemer, som ikke kommer på dagsordenen. Opmærksomhed er ikke en uendelig ressource, hverken når det kommer til borgernes eller politikernes. Forsøger man f.eks. at sætte skærmbrug som en kilde til unges mistrivsel på den offentlige dagsorden,

er man dermed også med til at nedprioritere opmærksomheden på andre vigtige udfordringer, f.eks. den stigende ulighed. Det indebærer et ansvar at arbejde målrettet for bestemte dagsordener og bestemte definitioner.

Det kan være svært at se sig selv som magtfuld, ikke alene fordi man kvier sig ved at tage begrebet magt i sin mund, men også fordi magten udøves i en så kompleks proces, at man vitterligt mister blikket for sin egen rolle og sin egen magtudøvelse. Selv folketingspolitikere siger i dag, at de kan have en oplevelse af at være magtesløse.[195] Den følelse afspejler måske den måde, som magten fungerer på i dagens Danmark. Magtens forandringer betyder, at der er en mulig afkobling af, hvem der træffer beslutningerne i mere centraliserede fora, og hvem der gøder jorden for beslutningerne igennem den mere uforudsigelige offentlige debat, som løber forud for beslutningerne. De udviklinger kan få deltagerne i alle magtudøvelsens faser til at føle, at det ikke er dem, der har magten og dermed ansvaret.

Når selv folketingspolitikere oplever, at de står uden magt, peger det på et grundlæggende problem. Problemet består ikke nødvendigvis i, at politikerne faktisk er magtesløse, men snarere i at både samfundet som helhed og magthaverne selv har svært ved at sætte ord på, hvem der har magten, og hvordan den udøves. Den uklarhed gør det vanskeligt at placere ansvar for magtudøvelsen. Deri ligger en fundamental udfordring for et velfungerende demokrati.

Litteratur

Albæk, E. & Green-Pedersen, C. (2020). Nyhedsmediernes rolle i politiske beslutningsprocesser. *Politica, 52*(2), 170-185

Albæk, E., Hopmann, D.N. & de Vreese, C.H. (2010). *Kunsten at holde balancen. Dækningen af folketingsvalgkampe i tv-nyhederne på DR1 og TV2 1994-2007.* Syddansk Universitetsforlag

Althauser, J. (2022, 31. marts). *If Apple, Microsoft and Amazon were countries – rank top 10 richest nations*. hbuk.co.uk. Lokaliseret 28.03.2025

Amsalem, E. & Zoizner, A. (2022). Real, but Limited: A Meta-Analytic Assessment of Framing Effects in the Political Domain. *British Journal of Political Science, 52*(1), 221-237

Andersen, D. & Skaaning, S.-E. (2025). *Dansk demokrati i perspektiv*. Aarhus Universitetsforlag

Andersen, J.G. (2007). Restricting access to social protection for immigrants in the Danish welfare state. *Benefits: A Journal of Poverty and Social Justice, 15*(3), 257-269

Andersen, K. & Hopmann, D.N. (2018). Compensator, Amplifier, or Distractor? The Moderating Role of Informal Political Talk on the Effect of News Media Use on Current-Affairs Learning Among First-Time Voters. *Political Communication, 35*(4), 634-654

Andersen, K. & Skovsgaard, M. (2024). Vælgernes nyhedsforbrug og -undgåelse. I: Hansen, K.M. & Stubager, R. (red.), *Partiledernes kamp om midten: Folketingsvalget 2022* (s. 473-490). Djøf Forlag

Andersen, K., Hopmann, D.N., Mayerhöffer, E. & Skovsgaard, M. (2024). *Danske nyhedsmedier og deres publikum: Muligheder og udfordringer*. Essay til Magtudredningen 2.0

Andersen, M., Nielbo, K.L., Schjoedt, U., Pfeiffer, T., Roepstorff, A. & Sørensen, J. (2019). Predictive minds in Ouija board sessions. *Phenomenology and the Cognitive Sciences, 18*(3), 577-588

Bansak, K., Hainmueller, J. & Hangartner, D. (2023). Europeans' support for refugees of varying background is stable over time. *Nature, 620*(7975), 849-854

Behandlingsrådet (2024). *Ulighed i den somatiske behandling af patienter med psykiske lidelser.* behandlingsraadet.dk

Bertram, C. (2024). *EU's handelspolitik er blevet global klimapolitik*. Essay til Magtudredningen 2.0

Binderkrantz, A.S. (2016). Interesseorganisationer og medier. I: Olesen, T. (red.), *Medier, politik og samfund* (s. 193-214). Hans Reitzels Forlag

Binderkrantz, A.S. (2020). Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer. *Politica, 52*(1), 41-58

Binderkrantz, A.S. (2022). Interessevaretagelse: Fra faste forhold til professionelle forbindelser? *Økonomi & Politik*, *95*(3-4), 64-75

Binderkrantz, A.S. (2024). *Interessevaretagelse: større diversitet i aktører og arenaer*. Essay til Magtudredningen 2.0

Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M. & Pedersen, H.H. (2014). *Organi-*

sationer i politik. Hans Reitzels Forlag
Binderkrantz, A.S. & Christiansen, P.M. (2021). Interesseorganisationerne. I: Blom-Hansen, J. & Christiansen, P.M. (red.), *Det demokratiske system* (5. udg., s. 193-226). Hans Reitzels Forlag
Binderkrantz, A.S., Pedersen, L.H. & Petersen, M.B. (2025). *Det danske demokratis udfordringer*. Aarhus Universitetsforlag
Bischoff, C.S. & Lund-Sørensen, B. (2024). *Fra lov til virkelighed: Lovligheden af kommunal velfærdsadministration*. Essay til Magtudredningen 2.0
Bjerre, L. & Andersen, C.L. (2023). *Forskellige vilkår: En oversigt over de områder og måder hvorpå personer uden dansk statsborgerskab er anderledes stillet end danske statsborgere*. Aarhus Universitet.
Bjerregaard, M. (2016, 22. maj). *GRAFIK I Aalborg Øst dør de lige så tidligt som i Pakistan*. dr.dk. Lokaliseret 09.12.2024
Blach-Ørsten, M. & Mayerhöffer, E. (2021). Det politiske informationslandskab i Danmark 2.0. *Politica*, *53*(2), 99-124
Blach-Ørsten, M., Schrøder, K. & Eberholst, M.K. (2024). *Tv-nyhedsformidling er stadig central i den offentlige debat 20 år efter den første magtudredning*. Essay til Magtudredningen 2.0
Blok, A. (2024). *Den inddæmmede miljøstat? Definitionsmagt i den grønne omstillings natur- og klimapolitik*. Essay til Magtudredningen 2.0
Blom-Hansen, J. (2024). *Plejer Danmark sine interesser ordentligt i EU?* Essay til Magtudredningen 2.0
Blom-Hansen, J., Christensen, J.G., Grøn, C.H., Jensen, M.H. & Mortensen, P.B. (2021). *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. Djøf Forlag
Blaagaard, B. & Dindler, C. (2024). *Hvad ved vi om politisk deltagelse og demokrati gennem læserbreve og debatindlæg?* Essay til Magtudredningen 2.0
Breen, R. & Andersen, S.H. (2012). Educational Assortative Mating and Income Inequality in Denmark. *Demography, 49*(3), 867-887
Bremmer, I. (2021). The Technopolar Moment: How Digital Powers Will Reshape the Global Order. *Foreign Affairs, 100*(6), 112-128
Bundgaard, L., Hansen, A.-K.L. & Andersen, L.B. (2023). *Politisk ledelse i danske kommunalbestyrelser: Baggrundsrapport fra kommunalpolitikerundersøgelse i 2023*. Aarhus Universitet.
Byrjalsen, N., Wivel, A. & Kristensen, K.S. (2024). *Demokratisk kontrol med forsvars- og sikkerhedspolitikken. Folketingets rolle i en mere usikker verden*. Essay til Magtudredningen 2.0
Caspersen, S. & Andersen, M.L. (2020). *Det er blevet sværere at klatre op ad indkomststigen fra bunden*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Caspersen, S. (2021a). *I det rigeste lokalområde tjener de fem gange mere end bunden*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Caspersen, S. (2021b). *Boligmarkedet er en ulighedsgenerator – men hvordan bremser vi den?* Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Caspersen, S. (2024). *Skæv fordeling af formuer er en ulighedsmotor*. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd

Castro, L., Strömbäck, J., Esser, F., Van Aelst, P., de Vreese, C., Aalberg, T., ... Theocharis, Y. (2022). Navigating High-Choice European Political Information Environments: A Comparative Analysis of News User Profiles and Political Knowledge. *The International Journal of Press/Politics*, *27*(4), 827-859

Christensen, J.G. (2021). Det administrative system. I: Blom-Hansen, J. & Christiansen, P.M. (red.), *Det demokratiske system* (5. udg., s. 157-192). Hans Reitzels Forlag

Christensen, J.G. (2024). *Forligsparlamentarismen, ministerstyret og centraladministrationen*. Essay til Magtudredning 2.0

Christiansen, P.M. & Togeby, L. (2003). *På sporet af magten*. Aarhus Universitetsforlag

Christiansen, P.M. (2024). *Eksterne interessers inddragelse i den tidlige beslutningsforberedelse*. Essay til Magtudredningen 2.0

Christiansen, P.M., Niklasson, B. & Öhberg, P. (2016). Does Politics Crowd out Professional Competence? The Organisation of Ministerial Advice in Denmark and Sweden. *West European Politics, 39*(6), 1230-1250

Cook, T.E. (1998). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*. University of Chicago Press

Cook, T.E. (2006). The News Media as a Political Institution: Looking Backward and Looking Forward. *Political Communication*, *23*(2), 159-171

Danmarks Statistik (2016). *21.000 har søgt om asyl i Danmark i 2015.* dst.dk

Danmarks Statistik (2017). *Nyt fra Danmarks Statistik, Nr. 185.* dst.dk

Danmarks Statistik (2024a). *VAN66: Opholdstilladelser (år) efter opholdstilladelsestype og statsborgerskab.* dst.dk

Danmarks Statistik (2024b). *VAN8A: Indvandringer (år) efter statsborgerskab, køn og opholdstilladelse.* dst.dk

Danmarks Statistik (2024c). *BEFOLK1: Befolkningen 1. januar efter køn, alder og civilstand.* dst.dk

Danmarks Statistik (2024d). *Indvandrere i Danmark 2024.* dst.dk

Davidsen-Nielsen, H. (2010, 13. april). *København har rekord i PR-ansatte.* politiken.dk. Lokaliseret 24.04.2025

Degn, L., Schneider, J.W., Madsen, E.B. & Norn, M.-T. (2024). *Private fondes betydning og magt i forskningssystemet.* Essay til Magtudredningen 2.0

Den sikkerhedspolitiske analysegruppe (2022). *Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035.* fmn.dk

Digitaliseringsstyrelsen & KL (2021). *Digital inklusion i det digitaliserede samfund.* digst.dk

Dinesen, P.T., Slothuus, R. & Stubager, R. (2020). Danish Public Opinion: Stability, Change, and Polarization. I: Christiansen, P.M., Elklit, J. & Nedergaard, P. (red.), *The Oxford Handbook of Danish Politics* (s. 259-277). Oxford University Press

Djerf-Pierre, M. & Shehata, A. (2017). Still an Agenda Setter: Traditional News Media and Public Opinion during the Transition from Low to High Choice Media Environments. *Journal of Communication, 67*(5), 733-757

Egerod, B. (2024). *Hvad ved vi om virksomheders politiske indflydel-*

se? Essay til Magtudredningen 2.0
Elmelund-Præstekær, C. & Hopmann, D.N. (2017). Key Events: Media and Audience Effects. I: Rössler, P., Hoffner, C.A. & van Zoonen, L. (red.), *The International Encyclopedia of Media Effects*. John Wiley & Sons
Elmelund-Præstekær, C., Hopmann, D.N. & Olesen, T. (2021). Medierne. I: Blom-Hansen, J. & Christiansen, P.M. (red.), *Det demokratiske system* (5. udg., s. 227-256). Hans Reitzels Forlag
Ernst, A.E., Nielsen, S.A. & Kielgast, N. (2024, 17. marts). *Det er kun blevet værre siden 80'erne: Fattige danskere dør flere år før deres rigere landsmænd*. dr.dk. Lokaliseret 09.12.2024
Esmark, A. & Blach-Ørsten, M. (2011). Et komparativt blik på den politiske kommunikationskultur i Danmark. *Økonomi og Politik, 84*(1), 3-19
Europa-Kommissionen (2023). *Stort flertal af danskerne: Den bedste fremtid er inden for EU.* commission.europa.eu
Farkas, J. (2024). *Tech-giganternes trussel mod det monitorerende demokrati*. Essay til Magtudredningen 2.0
Fenger, N. & Christensen, J.G. (2017). *Åbenhed og fortrolighed i den ministerielle beslutningsproces. En redegørelse for offentlighedslovgivningens beskyttelse af den politisk-administrative beslutningsproces i udvalgte europæiske lande*. justitsministeriet.dk
Finansministeriet (2021). *Ulighedsredegørelsen 2021*. fm.dk
Flensburg, S. & Lai, S.S. (2024). *Infrastrukturel magt i digitale samfund*. Essay til Magtudredningen 2.0
Folketinget (2025). *Partiernes medlemstal fra 1960*. ft.dk
Foucault, M. (1971). The Order of Discourse. *Social Science Information, 10*(2), 7-30
Foucault, M. (1990). *The History of Sexuality. Volume 1: An Introduction.* Pantheon Books
Gammeltoft-Hansen, T. (2017). Refugee policy as 'negative nation branding': The case of Denmark and the Nordics. *Danish Foreign Policy Review*, 99-126
Geiß, S. (2022). The Media's Conditional Agenda-Setting Power: How Baselines and Spikes of Issue Salience Affect Likelihood and Strength of Agenda-Setting. *Communication Research, 49*(2), 296-323
Gielfeldt, J.K. (2024). *På tyve år er top 1 pct. indkomst i snit steget 16 gange mere end for gennemsnitsdanskeren*. Oxfam Danmark
Goffman, E. (1990). *The Presentation of Everyday Life*. Doubleday
Green-Pedersen, C. & Stubager, R. (2010). Medierne og den politiske dagsorden: En tango med fører? *Politica, 42*(3), 326-344
Hameleers, M., Tulin, M., De Vreese, C., Aalberg, T., Van Aelst, P., Cardenal, A.S., ... Zoizner, A. (2024). Mistakenly Misinformed or Intentionally Deceived? Misand Disinformation Perceptions on the Russian War in Ukraine among Citizens in 19 Countries. *European Journal of Political Research, 63*(4), 1642-1654
Hansen, S.M. (2016). *Udlændingelove 1983-2002*. danmarkshistorien.dk
Hegaard, K. (2024). *Granskningskommissioner og nye tendenser i Fol-*

ketingets kontrol med regeringen. Essay til Magtudredningen 2.0

Hjarvard, S. (2016). Medialisering af politik og samfund. I: Olesen, T. (red.), *Medier, politik og samfund* (s. 35-60). Hans Reitzels Forlag

Hjelmar, U. (2024). *Kommunal frisættelse: Et opgør med bureaukrati og målstyring?* Essay til Magtudredningen 2.0

Hjelholt, M. (2024) *Kritik og fremskridt: Digitaliseringsmagt*. Essay til Magtudredningen 2.0

Hoffmann, T. (2024). *Den nye Magtudredning og de værdipolitiske konfliktlinjer: De religiøst-etniske faktorer*. Essay til Magtudredningen 2.0

Holstein, E. & Rosenkilde, K. (2023, 18. september). *Antallet af konsulenter, journalister og akademikere er eksploderet i kommunerne*. altinget.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Hopmann, D.N., Vliegenthart, R., de Vreese, C.H. & Albæk, E. (2010). Effects of Election News Coverage: How Visibility and Tone Influence Party Choice. *Political Communication, 27*(4), 389-405

Houlberg, K. & Hvidman, U. (2024). *Kommunalpolitisk råderum under budgetloven*. Essay til Magtudredningen 2.0

Hove, M.F., Adler-Nissen, R., Bechmann, A., De Vreese, C.H., Hjort, F. & Golovchenko, Y. (2024). *Tech-giganter og demokrati: Kunstig intelligens, misinformation og digitale platforme*. DDC, DATALAB, SODAS

Husted, E. (2024). *Fremmedgørelse og resonans på Christiansborg*. Essay til Magtudredningen 2.0

Hutchinson, A. (2024, 25. november). *Where Each of the Big Social Platform Stands on External Links*. socialmediatoday.com. Lokaliseret 28.03.2025

Hvidtfeldt, C. & Schultz-Nielsen, M.L. (2017). *Flygtninge og asylansøgere i Danmark 1992-2016: Antal, ventetid, bosætning og lovgivning. Arbejdspapir 50*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

Hänggli, R. (2012). Key Factors in Frame Building: How Strategic Political Actors Shape News Media Coverage. *American Behavioral Scientist, 56*(3), 300–317

Ihlen, Ø., Binderkrantz, A.S. & Öberg, P. (2021). Chapter 15. Lobbying in Scandinavia. I: Skogerbø, E., Ihlen, Ø., Kristensen, N.N. & Nord, L. (red.), *Power, Communication, and Politics in the Nordic Countries* (s. 305-323). Nordicom, University of Gothenburg

Indenrigs- og Boligministeriet (2021). *Flere billige almene boliger. Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende billige almene boliger*. sm.dk

Institut for Menneskerettigheder (2016). *Uofficiel oversættelse af den originale engelske tekst: FN's Menneskerettighedskomité Sammenfattende bemærkninger til Danmarks 6. periodiske rapport* . menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheder (2018). *Høring over udkast til lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje (initiativer der modvirker parallelsamfund).* menneskeret.dk

Integrationsbarometer (2024). *Oversigt over status og udvikling på integrationsområdet.* integrationsbarometer.dk

Jensen, H. (2023, 6. december). *Efter forskellige meldinger om koran-*

lov slår minister nu fast: Truslen mod vores sikkerhed var afgørende. berlingske.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Jensen, H.A.R., Davidsen, M., Møller, S.R., Román, J.E.I., Kragelund, K., Christensen, A.I. & Ekholm, O. (2022). *Danskernes sundhed – Den Nationale Sundhedsprofil 2021*. Sundhedsstyrelsen

Jensen, J.L. (2016). Nye medier og offentlighed. I: Olesen, T. (red.), *Medier, politik og samfund* (s. 265-285). Hans Reitzels Forlag

Jensen, M.D. & Martinsen, D.S. (2024). *Magt og indflydelse i EU's lovgivende processer*. Essay til Magtudredningen 2.0

Jensen, M.T. & Nørgaard, A.S. (2024). *Udhulingen af kontanthjælpen. En analyse af kontanthjælpens udvikling gennem 30 år.* Tænketanken Cevea

Johansen, W. & Madsen, V.T. (2024). *Kommunikatørers opgaver, rolle og status i Danmark i dag*. Essay til Magtudredningen 2.0

Jonassen, A.B. & Skaksen, J.R. (2022). *Foreløbigt ikke tegn på lønprisspiral, trods faldende købekraft*. ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed

Junk, W.M. (2024). *Interessevaretagelse i stresstest.* Essay til Magtudredningen 2.0

Justitia & Eiriksson, B.A. (2022). *Rapport: Retssikkerhed for digitalt udsatte borgere.* justitia-int.org

Kahneman, D. & Tversky, A. (1984). Choices, Values, and Frames. *American Psychologist, 39*(4), 341-350

Kelstrup, J.D. & Blach-Ørsten, M. (2020). Public and Private Think Tank Visibility in the Danish Parliament and Media. *Scandinavian Political Studies*, *43*(3), 170-186

Kelstrup, J.D. (2018). *Tænketanke: Nye aktører i dansk politik*. Djøf Forlag

Kelstrup, J.D. (2024). *Tænketanke i dansk politik siden den første magtudredning*. Essay til Magtudredningen 2.0

Kjær, U., Opstrup, N. & Thomsen, M.K. (2021). Samskabelse sat i system? Kommunernes brug af 17-4-udvalg. *Politica*, *53*(3), 240-260

KL (2022). *EU's påvirkning af danske kommuner 2022*. kl.dk

Klemmensen, R. (2005). Forlig i det danske folketing 1953-2001. *Politica, 37*(4), 440-452

Kofoed, D. & Børding, P. (1998). *FARVELLEMANN*. BT.

Kosiara-Pedersen, K. & Pedersen, H.H. (2021). Partier og partisystemer. I: Blom-Hansen, J. & Christiansen, P.M. (red.), *Det demokratiske system* (5. udg., s. 69-93). Hans Reitzels Forlag

Kærgård, N. & Andersen, P. (2021). De Økonomiske Råd. *Samfundsøkonomen*, *2021*(2), 16-24

Larsen, B. (2023). *Hvorfor stiger uligheden – og hvad gør vi ved det?* Informations Forlag

Larsen, B. (2024). *Ulighed*. Essay til Magtudredningen 2.0

Lauridsen, N.L. (2015). *Hvor meget påvirker EU dansk lovgivning*. Tænketanken EUROPA

Lecheler, S. & de Vreese, C.H. (2011). Getting Real: The Duration of Framing Effects. *Journal of Communication*, *61*(5), 959-983

Liebetrau, T. & Adler-Nissen, R. (2024). *Den digitale sårbarhed: Teknologivirksomheder, geopolitik og magtforskydninger*. Essay til Magtudredningen 2.0

Lorenzen, M.S. (2023). *Digital Democracy Centre undersøger: Danskernes brug af de sociale medier som nyhedskilder: og deres syn på fake news og disinformation*. Syddansk Universitet

Lorenzen, M.S., de Vreese, C.H. & Dalen, A.V. (2023). *Digital Democracy Centre undersøger: Digitaliseringen af den demokratiske samtale og deltagelsen i politiske diskussioner online*. Syddansk Universitet

Lund, A.B. (2002). *Den redigerende magt: Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Aarhus Universitetsforlag

Lund, S.R. & Lund-Hansen, C. (2022, 3. oktober). *Som ung mødte hun modstand i embedsværket. Som statsminister har Mette Frederiksen centreret magten mere end nogen anden*. altinget.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Lønstrup, K.F. & Lund, S.R. (2024, 30. juni). *De er gået fra ingenting til en usynlig og omstridt magtfaktor i dansk politik. Men hvem er lobbybureauerne egentlig?* altinget.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Macrotrends (2025). *China GDP 1960-2025.* macrotrends.net

Mancini, P. (2023). Features of the Digital Era: Deinstitutionalization and Reinstitutionalization. I: Salgado, S. & Papathanassopoulos, S. (red.), *Streamlining Political Communication Concepts: Updates, Changes, Normalcies* (s. 13-22). Springer International Publishing

Mayerhöffer, E., Henriksen, F.M. & Kristensen, J.B. (2024). *Digitale modoffentligheder på sociale medier*. Essay til Magtudredningen 2.0

Mayerhöffer, E., Kristensen, J.B. & Ramsland, T. (2024). Curators of digital counterpublics: Mapping alternative news environments in Sweden and Denmark. *Nordicom Review, 45*(S1), 92-119

Mearsheimer, J.J. (2021). The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics. *Foreign Affairs, 100*(6), 48-59

Mik-Meyer, N. (2024). *Aktivisme, selvcensur og ytringsfrihed i uddannelsessektoren*. Essay til Magtudredningen 2.0

NATO (2024). *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2024).* nato.int

Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C.T., Arguedas, A.R. & Nielsen, R.K. (2024). *Reuters Institute Digital News Report 2024.* ox.ac.uk

Nielsen, J. (2023, 5. oktober). *Magt får man ved at tage ordet – læs chefredaktørens tale til Alex Vanopslagh*. altinget.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Novo Nordisk (2023). *Annual Report 2023.* novonordisk.com

Nybroe, M. & Garde-Strandberg, M. (2024, 8. maj). *Partier brugte næsten 300 millioner og slog rekord: "Og valgkampe bliver endnu dyrere i fremtiden"*. altinget.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Naalakkersuisut (2024, 30. august). *Arktisk ambassadør skal reelt være grønlandsk*. naalakkersuisut.gl/. Lokaliseret 28.03.2025

OECD (2005). *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2005*. OECD Publishing

Olesen, T. (2016). Politisk aktivisme. I: Olesen, T. (red.), *Medier, politik og samfund* (s. 215-238). Hans Reitzels Forlag

Opstrup, N., Christensen, J.G., Salo-

monsen, H.H. & Trangbæk, A. (2024). *Kodex VII: Et autoværn eller blot afstribning af kørebanen?* Essay til Magtudredningen 2.0
Parolin, Z., Pintro-Schmitt, R., Esping-Andersen, G., Fallesen, P. (2025). Intergenerational persistence of poverty in five high-income countries. *Nature Human Behaviour, 9*, 254–267
Parusel, B. (2016). *EMN Policy Report 2015 – Sweden*. EMN Sweden & Migrationsverket
Pedersen, H.H. (2010). How intra-party power relations affect the coalition behaviour of political parties. *Party Politics*, *16*(6), 737-754
Pedersen, H.H. (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica, 43*(1), 48-67
Pedersen, H.H. (2022). *Politiker: Dilemmaer i politisk repræsentation*. Djøf Forlag
Pedersen, K. & Knudsen, T. (2005). Denmark: Presidentialization in a consensual democracy. I: Poguntke, T. & Webb, P. (red.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies* (s. 159-175). Oxford University Press
Pedersen, R.T., Petersen, N.B.G., Kristensen, I.V., Houlberg, K. & Pedersen, L.H. (2021). *Kommunalpolitisk barometer 2021*. VIVE
Poulsen, B. & Aagaard, P. (2020). Policyprofessionelle i Danmark. *Politica*, *52*(1), 5-22
Poulsen, B. & Aagaard, P. (2024). *Medialiseret informationsspil*. Essay til Magtudredningen 2.0
Regeringen (2018, 1. marts). *Ét Danmark uden parallelsamfund.* regeringen.dk
Rockwool Fonden (2021). *Den sociale arv i uddannelse er steget markant gennem de sidste 20 år.* rockwoolfonden.dk
Rosenkilde, M.R. (2016, 13. september). *Notat om normer for politiske forlig.* Udvalget for Forretningsordenen. ft.dk. Lokaliseret 28.03.2025
Rytter, M., Mortensen, S.-L.J., Bregnbæk, S. & Whyte, Z. (red.). (2023). *Paradigmeskiftets konsekvenser: Flygtninge, stat og civilsamfund*. Aarhus Universitetsforlag
Severin-Nielsen, M.K. (2024). *At være politiker i et komplekst mediesystem: Perspektiver på magt og demokrati*. Essay til Magtudredningen 2.0
Skaksen, J.R. & Jensen, B. (2024). *Hvad vi ved om indvandring og integration: Forløbet fra 1980'erne til i dag.* Gyldendal & ROCKWOOL Fondens Forskningsenhed
Skattestyrelsen (2024). *Skattestyrelsen opkræver godt 94 mia. kr. i selskabsskat.* sktst.dk
Skovsgaard, M. & van Dalen, A. (2013). Dodging the Gatekeepers? Social Media in the Campaign Mix during the 2011 Danish Elections. *Information, Communication & Society*, *16*(5), 737-756
Sloth, J. (2023). *Udvikling i antallet af relativt fattige, 2000-2021.* CEPOS
Sniderman, P. M., Petersen, M. B., Slothuus, R. & Stubager, R. (2014). *Paradoxes of Liberal Democracy: Islam, Western Europe, and the*

Danish Cartoon Crisis. Princeton University Press

Social- og Boligstyrelsen (2024). Slides fra oplæg ved Partnerskabsmøde Boligdata, 26. november 2024

Svith, F., Jacobsen, P.F., Rasmussen, S.K., Jensen, J.L. & Andersen, H.T. (2017). *Mediefusioners effekter på lokal- og regionalmediers strategi og indhold*. Danmarks Medie og Journalisthøjskole for Kulturministeriet

Sørensen, C.T.N. (2018). Kina: selvsikker og ambitiøs stormagt. *Udenrigs*, (1), 13-20

Sørensen, J.H. (2024, 21. oktober). *Magtesløsheden vokser på Borgen: "Man kan virkelig føle, man spilder tiden"*. altinget.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Terney, S.I. (2024, 22. april). *Nye tal: Det klassiske reklamemarked falder voldsomt*. markedsforing.dk. Lokaliseret 28.05.2025

Theocharis, Y., Cardenal, A., Jin, S., Aalberg, T., Hopmann, D.N., Strömbäck, J. & Štětka, V. (2021). Does the platform matter? Social media and COVID-19 conspiracy theory beliefs in 17 countries. *New Media & Society*, *25*(12), 3412-3437

Togeby, L., Andersen, J.G., Christiansen, P.M., Jørgensen, T.B. & Vallgårda, S. (2003). *Magt og demokrati i Danmark: Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus Universitetsforlag

Tryggvason, P.O., Shehata, A. & Möller, J. (2021). *Is the New Media System Tearing Us Apart? Public Agenda Fragmentation in Sweden 1987-2019*. ICA

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2021). *Opgørelse over placeringen i EU på baggrund af antal asylansøgere pr. capita 2008-2021 (2. kvartal).* uim.dk

United Nations Economic and Social Council (2019). *Concluding observations on sixth periodic report of Denmark.* tbinternet.ohchr.org

Vind, J. (2024, 24. december). *Højrefløjens radikale influencer*. weekendavisen.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Wahl-Jorgensen, K. (2004). Playground of the Pundits or Voice of the People? Comparing British and Danish Opinion Pages. *Journalism Studies*, *5*(1), 59-70

WEF (2024, 10. januar). *The Global Risk Report 2024*. Weforum.org

Wichgers, L., Jacobs, L. & van Spanje, J. (2021). The Battle of Frame Building: The Reciprocal Relationship between Journalists and Frame Sponsors. *The International Journal of Press/Politics*, *26*(3), 674-698

Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. I: Lipschutz, R.D. (red.), *On Security* (s. 46-87). Columbia University Press

Ydelseskommissionen (u.å.). *Faktaark 2. En mere ensartet levestandard på et rimeligt niveau*. bm.dk

Yoon, C. (2023, 13. juni). *Antallet af kommunikationsfolk i staten er steget med 70 procent på 11 år*. nb-okonomi.dk. Lokaliseret 28.03.2025

Ørmen, J. (2024). *De sociale mediers kuraterende magt*. Essay til Magtudredningen 2.0

Noter

1 Kofoed & Børding 1998
2 Lorenzen et al. 2023
3 Togeby et al. 2003: 402
4 Den sikkerhedspolitiske analysegruppe 2022: 4
5 Andersen & Skaaning 2025
6 Binderkrantz et al. 2025
7 Christensen 2024
8 Hegaard 2024
9 Christiansen et al. 2016; Opstrup et al. 2024
10 Christiansen 2024
11 Husted 2024
12 Junk 2024
13 Binderkrantz 2024
14 Poulsen & Aagaard 2024
15 Blom-Hansen 2024
16 Goffman 1990; Foucault 1971; Foucault 1990
17 Hjelholt 2024
18 Blok 2024
19 Mik-Meyer 2024
20 Hoffmann 2024
21 Christiansen & Togeby 2003
22 Liebetrau & Adler-Nissen 2024
23 Degn et al. 2024
24 Larsen 2024
25 Larsen 2023
26 Finansministeriet 2021
27 Vi viser kun gini-udviklingen for Danmark, da landene opgør indekset forskelligt. Den danske måling er mere præcis og inkluderer flere forhold. Ifølge EU-opgørelsen ligger Danmark i dag tæt på EU-gennemsnittet.
28 Gielfeldt 2024
29 Finansministeriet 2021
30 Jonassen & Skaksen 2022
31 Sloth 2023
32 Caspersen 2021a
33 Danmarks Statistik 2024c
34 OECD 2005
35 Skattestyrelsen 2024
36 Novo Nordisk årsrapport 2023
37 Caspersen 2024
38 Caspersen 2021b: 4
39 Caspersen 2021b
40 Indenrigs- og Boligministeriet 2021
41 Social- og Boligstyrelsen 2024
42 Relativ fattigdom opstår, når en persons disponible indkomst er under 50 % af medianindkomsten i samfundet. Disponibel indkomst er det beløb, der er tilbage efter skat og arbejdsmarkedsbidrag, inkl. værdien af egen bolig.
43 Sloth 2023
44 Caspersen 2024
45 Jensen & Nørgaard 2024
46 Digitaliseringsstyrelsen & KL 2021: 10
47 Justitia & Eiriksson 2022
48 Ernst et al. 2024
49 Bjerregaard 2016
50 Jensen et al. 2022
51 Parolin et al. 2025
52 Caspersen & Andersen 2020
53 Rockwool Fonden 2021
54 Danmarks Statistik 2017
55 Indvandrere er født i udlandet af forældre, der er udenlandske statsborgere eller født i udlandet. Efterkommere er født i Danmark med samme forældrebaggrund som indvandrere. Begreberne siger intet om statsborgerskab.
56 Integrationsbarometret 2024
57 Udlændinge- og Integrationsministeriet 2021
58 De sidste to årtier har været præget af så mange stramninger på flygtninge- og integrationsområdet, at det ikke er muligt at inkludere alle ændringer og justeringer. Vi har dog forsøgt at dække de væsentligste vedrø-

rende personer med ikkevestlig baggrund.
59 Rytter et al. 2023; Skaksen & Jensen 2024
60 Hansen 2016; Hvidtfeldt & Schultz-Nielsen 2017
61 Andersen 2007
62 En kvoteflygtning er en person, der af FN's Flygtningeagentur (UNHCR) udvælges til genbosættelse i et sikkert land, her Danmark, som har forpligtet sig til at modtage vedkommende.
63 Hvidtfeldt & Schultz-Nielsen 2017
64 Regeringen 2018
65 United Nations Economic and Social Council 2019; Institut for Menneskerettigheder 2018
66 Danmarks Statistik 2024a
67 Hvidtfeldt & Schultz-Nielsen 2017
68 Institut for Menneskerettigheder 2016
69 Rytter et al. 2023
70 Kapitlet er skrevet, stort set samtidig med at Assad-regimet faldt, og derfor ved vi ikke, hvilke konsekvenser det får for syrere med midlertidigt ophold.
71 Bansak et al. 2023
72 Se Binderkrantz et al. (2025) for en udvidet diskussion.
73 Gammeltoft 2017
74 Cook 1998
75 Togeby et al. 2003: 214
76 Severin-Nielsen 2024
77 Andersen et al. 2024; Blach-Ørsten et al. 2024
78 Andersen et al. 2024; Blach-Ørsten & Mayerhöffer 2021
79 Andersen et al. 2024; Mayerhöffer et al. 2024
80 Blach-Ørsten & Mayerhöffer 2021; Mayerhöffer et al. 2024
81 Mayerhöffer et al. 2024
82 Albæk et al. 2010
83 Togeby et al. 2003: 217
84 Blaagaard & Dindler 2024
85 Lund 2002
86 Wahl-Jorgensen 2004
87 Severin-Nielsen 2024
88 Vind 2024
89 Ørmen 2024
90 Farkas 2024
91 Blach-Ørsten & Mayerhöffer 2021
92 Mayerhöffer et al. 2024
93 Amsalem & Zoizner 2022; Lecheler & de Vreese 2011
94 Elmelund-Præstekær & Hopmann 2017
95 Hopmann et al. 2010
96 Jensen 2016: 280
97 Togeby et al. 2003: 218
98 Tryggvason et al. 2021
99 Lorenzen 2023
100 Bundgaard et al. 2023
101 Pedersen 2022
102 Lorenzen 2023
103 Blach-Ørsten et al. 2024; Blach-Ørsten & Mayerhöffer 2021; Severin-Nielsen 2024
104 Djerf-Pierre & Shehata 2017; Geiß 2022
105 Albæk & Green-Pedersen 2020; Green-Pedersen & Stubager 2010
106 Dinesen et al. 2020
107 Hänggli 2012; Wichgers et al. 2021
108 Theocharis et al. 2021
109 Hameleers et al. 2024
110 Blach-Ørsten & Mayerhöffer 2021
111 Farkas 2024; Terney 2024
112 Svith et al. 2017
113 Lund 2002: 187
114 Lund 2002: 22
115 Jensen 2016; Severin-Nielsen 2024
116 Blach-Ørsten & Mayerhöffer 2021; Severin-Nielsen 2024
117 Skovsgaard & van Dalen 2013

118 Castro et al. 2022
119 Hove et al. 2024
120 Yoon 2023
121 Holstein & Rosenkilde 2023
122 Davidsen-Nielsen 2010
123 Yoon 2023
124 Binderkrantz 2020
125 Elmelund-Præstekær et al. 2021; Hjarvard 2016
126 Togeby et al. 2003
127 Hjarvard 2016
128 Binderkrantz & Christiansen 2021; Elmelund-Præstekær et al. 2021: 233; Johansen & Madsen 2024
129 Kosiara-Pedersen & Pedersen 2021
130 Ihlen et al. 2021
131 Christensen 2021: 168-169
132 Poulsen & Aagaard 2020
133 Kelstrup 2018
134 Kelstrup 2024
135 Lønstrup & Lund 2024
136 Binderkrantz 2022
137 Binderkrantz et al. 2014
138 Kosiara-Pedersen & Pedersen 2021
139 Binderkrantz 2022: 71
140 Christensen 2024; Kelstrup 2024
141 Binderkrantz 2016: 211; Binderkrantz & Christiansen 2021
142 Kelstrup & Blach-Ørsten 2020
143 Kærgård & Andersen 2021: 17
144 Egerod 2024
145 Kjær et al. 2021
146 Olesen 2016: 231
147 Binderkrantz 2022
148 Lund & Lund-Hansen 2022
149 Pedersen 2010
150 Nybroe & Garde-Strandberg 2024
151 Pedersen 2022
152 Sørensen 2024
153 Pedersen 2022
154 Pedersen & Knudsen 2005
155 Christensen 2024
156 Pedersen 2011
157 Klemmensen 2005
158 Binderkrantz et al. 2025
159 Togeby et al. 2003
160 Rosenkilde 2016
161 Fenger & Christensen 2017: 30
162 Opstrup et al. 2024
163 Houlberg & Hvidman 2024
164 Houlberg & Hvidman 2024
165 Bischoff & Lund-Sørensen 2024
166 Pedersen et al. 2021
167 Den sikkerhedspolitiske analysegruppe 2022: 6
168 Macrotrends 2025
169 Sørensen 2018
170 https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods
171 NATO 2024
172 Byrjalsen et al. 2024
173 Wæver 1995
174 Naalakkersuisut 2024
175 Jensen 2023
176 Sniderman et al. 2014
177 WEF 2024
178 Flensburg & Lai 2024
179 Althauser 2022
180 Ørmen 2024
181 Hutchinson 2024
182 Newman et al. 2024
183 Liebetrau & Adler-Nissen 2024
184 Bremmer 2021
185 Liebetrau & Adler-Nissen 2024
186 Europa-Kommissionen 2023
187 Jensen & Martinsen 2024
188 Lauridsen 2015
189 KL 2022
190 Blom-Hansen et al. 2021
191 Jensen & Martinsen 2024; Blom-Hansen 2024
192 Bertram 2024
193 Wæver 1995
194 Andersen & Skovsgaard 2024; Blach-Ørsten et al. 2024
195 Nielsen 2023

Politik handler om at få magt og om at bruge den. Det er ikke altid let at se, hvem der har magten, og hvordan den udøves. Magten er åbenlys, når nogen træffer en beslutning, men den kan være sværere at få øje på, når den påvirker, hvilke emner der sættes på en dagsorden.

Siden årtusindeskiftet har det danske samfund gennemgået store forandringer. Uligheden er vokset, og usikkerheden i verden er øget. Befolkningen er blevet mere mangfoldig, digitale platforme har ændret vilkårene for kommunikation, og professionalisering og centralisering har samlet beslutningerne hos færre aktører. *Magt i et forandret Danmark* undersøger fire forskellige typer magt – beslutningsmagt, dagsordensættende magt, definitionsmagt og strukturel magt – der hjælper os til at forstå samfundet og politik i det 21. århundrede.

Aarhus Universitetsforlag

